

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA

CRISTHIAN CARLA BUENO DE ALBUQUERQUE

**A INFLUÊNCIA POLÍTICA DA GOVERNABILIDADE NO JULGAMENTO
DE CONTAS MUNICIPAIS NO ESTADO DO PARANÁ: POSSÍVEIS
CONSEQUÊNCIAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2014

CRISTHIAN CARLA BUENO DE ALBUQUERQUE

**A INFLUÊNCIA POLÍTICA DA GOVERNABILIDADE NO JULGAMENTO
DE CONTAS MUNICIPAIS NO ESTADO DO PARANÁ: POSSÍVEIS
CONSEQUÊNCIAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Área de Concentração: Governança Pública e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira

CURITIBA

NOVEMBRO 2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

A345i Albuquerque, Cristhian Carla Bueno de
A influência política da governabilidade no julgamento de contas municipais no estado do Paraná: possíveis consequências para o desenvolvimento local / Cristhian Carla Bueno de Albuquerque. – 2014.
138 f.: il.; 30 cm

Orientador: Antônio Gonçalves de Oliveira.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública. Curitiba, 2014.
Bibliografia: f. 131-138.

1. Administração municipal - Paraná. 2. Responsabilidade fiscal. 3. Julgamento de contas. 4. Prefeitos municipais. 5. Administração Pública – Dissertações. I. Oliveira, Antônio Gonçalves de, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Administração Pública. III. Título.

CDD (22. ed.) 351

Biblioteca Central da UTFPR, Campus Curitiba



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria do *Campus* Curitiba
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
**Programa de Pós-Graduação em
Planejamento e Governança Pública**



TERMO DE APROVAÇÃO

Título da Dissertação N.º 27

A INFLUÊNCIA POLÍTICA DA GOVERNABILIDADE NO JULGAMENTO DE CONTAS MUNICIPAIS DO ESTADO DO PARANÁ: POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

por

CRISTHIAN CARLA BUENO DE ALBUQUERQUE

Esta dissertação foi apresentada às 09h30 do dia **17/11/2014** como requisito parcial para a obtenção do título de MESTRE EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA, Área de Concentração – Planejamento Público e Desenvolvimento, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. O(a)candidato(a) foi arguido(a) pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho:

- (X) Aprovado
- () Aprovado com restrições
- () Reprovado

Prof. Dr. Antonio Gonçalves De Oliveira
(PPGPGP-UTFPR)

Prof.^a Dr.^a Isaura Alberton de Lima
(PPGPGP-UTFPR)

Prof.^a Dr.^a Dunia Comerlatto
(UNOCHAPECÓ)

Prof. Dr. José Antonio Savaris
(Justiça Federal/UNIVALI)

Visto da Coordenação

Prof. Dr. Sérgio Tadeu Gonçalves Muniz
Coordenador PPGPGP (UTFPR)



UTFPR - CT Av. Sete de Setembro, 3165
CEP: 80230-901 - Curitiba-PR - Brasil
Tel.: (41) 3310-4611

Obs.: Folha de Aprovação assinada encontra-se na Coordenação do Programa de Mestrado em Planejamento e Governança Pública da UTFPR.

"Não se mede o valor de um homem pelas suas roupas ou pelos bens que possui. O verdadeiro valor do homem é o seu caráter, suas ideias e a nobreza dos seus ideais."

(Charles Chaplin)

AGRADECIMENTOS

Ao término desta caminhada científica, é necessário prestar a minha gratidão a diversas pessoas que, em maior ou menor grau, contribuíram para que este trabalho pudesse ser realizado.

Inicialmente agradeço a Deus, pela graça de ter me permitido concluir este estudo, principalmente por este representar uma grande realização pessoal, planejado desde o tempo da academia de Direito.

Aos meus pais, pela educação, pelo amor incondicional e pela compreensão das ausências que se fizeram necessárias durante este estudo.

A minha irmã, pela motivação, incentivo, companheirismo e presença constante em minha vida.

Ao professor Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira, pela amizade, dedicação e, sobretudo, pela firme e brilhante orientação, sem a qual certamente não seria possível o desenvolvimento deste trabalho.

À Professora Doutora Isaura Alberton de Lima e ao Professor Doutor José Antônio Savaris, pelas inquestionáveis contribuições promovidas na qualificação desta dissertação, as quais foram importantes para a conclusão do estudo.

Aos meus superiores, Doutor Durval Amaral e Maria Estephania Domenici, pela compreensão em relação às ausências, pela confiança e incentivo.

Aos servidores públicos das Câmaras Municipais pesquisadas, que destinaram seu tempo no fornecimento dos dados.

Aos professores e colegas do mestrado, pela amizade, motivação e compartilhamento de seus conhecimentos.

Aos meus colegas de trabalho e amigos, que durante toda a etapa de elaboração da pesquisa estiveram sempre me acompanhando e incentivando.

Agradeço, ainda, a Estelita Sandra de Matias, pela admirável revisão do texto, e a Maria Laura Zocolotti, pela editoração. O trabalho de vocês valoriza o esforço de construção de mais uma etapa da minha vida científica.

Sou grata a todos.

RESUMO

ALBUQUERQUE, Cristhian Carla Bueno de. **A influência política da governabilidade no julgamento de contas municipais no Estado do Paraná**: possíveis consequências para o desenvolvimento local. 2014. 138f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba, 2014.

Este estudo tem por escopo analisar o julgamento das contas anuais dos prefeitos municipais do Estado do Paraná, desde a emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná até o efetivo julgamento pelo Plenário das Casas Legislativas, a fim de apurar quais os fundamentos que levam algumas Câmaras Municipais Paranaenses a rejeitar o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas quando sugere a desaprovação (irregularidade) da prestação de contas. Para tanto, faz-se uma explanação sobre a estrutura e formação do Estado, suas formas de governo e os tipos de administração pública existentes no sistema brasileiro para fins de melhor compreensão do tema. Em seguida, trata-se dos tipos de controle externo, com ênfase no controle parlamentar exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, nos termos previstos nas Constituições Federal e Estadual vigentes. O estudo mostra-se relevante uma vez que os julgamentos das contas anuais dos prefeitos municipais realizados pelas Câmaras Municipais do Estado do Paraná não estão sendo acompanhados pelos demais órgãos de controle, nem mesmo pelo Tribunal de Contas do Estado. Assim, pretende-se analisar a efetividade da análise técnica realizada pela Corte de Contas do Estado quando da emissão dos pareceres prévios, bem como a influência política da governabilidade quando ocorre a rejeição dos pareceres prévios no momento do efetivo julgamento destas contas. O método de pesquisa utilizado segue a taxionomia empregada por Vergara (2004), que propõe dois critérios: a) quanto aos fins e b) quanto aos meios. Com relação aos fins, pode ser classificada em pesquisa exploratória e explicativa e, relativamente aos meios, em pesquisa bibliográfica e documental. Como resultado da pesquisa, verifica-se que a rejeição dos pareceres prévios se dá por questão de natureza política, uma vez que não há motivação técnica e legal e que a influência da governabilidade no julgamento das contas dos prefeitos municipais no Estado do Paraná ocorre de forma indireta, dado que não está presente no julgamento propriamente dito, mas, sim, durante o trâmite processual, contribuindo para a inércia do legislativo em colocar os processos na pauta de julgamentos, mantendo, desse modo, as prestações de contas paradas, sem o efetivo julgamento pelo plenário das Câmaras Municipais.

Palavras-chave: Julgamento das Contas Anuais. Prefeitos Municipais. Parecer Prévio. Controle Externo. Governabilidade.

ABSTRACT

ALBUQUERQUE, Cristhian Carla Bueno de. **The political influence of governance in the trial of municipal accounts in the state of Paraná**: possible consequences for local development. 2014. 138p. Dissertation proposal submitted to previous qualification (Planning and Public Governance Master's Degree) – Planning and Public Governance Post – Graduation Program (PPGGP), Federal Technological University of Paraná (UTFPR). Curitiba, 2014.

This study has the purpose to analyze the judgment of the annual accounts of the Municipal Mayors of the State of Paraná, since the issuance of the preliminary opinion by the Court of Accounts of the State of Paraná until the actual trial by the Plenary of the Legislative Houses, in order to determine which grounds that lead some Municipalities of Paraná reject the prior opinion of the Court of Accounts when suggesting disapproval (error) of accountability. Therefore, it is an explanation of the structure and formation of the state, their forms and types of government existing in the Brazilian system for the purpose of better understanding of the topic. It is then treated the types of external control, with emphasis on parliamentary control exercised with the assistance of the Court of Accounts, pursuant to the applicable Federal Constitution. The study shows to be relevant, since the judgments of the annual accounts of the Municipal Mayors conducted by local councils of the state of Paraná are not being accompanied by other organs of control, even by the Court of Accounts of the State. Thus we intend to investigate the effectiveness of technical analysis conducted by the Court of Auditors of the State when issuing preliminary reports, as well as the political influence of governability when the previous rejection of opinion occurs in the moment of the effective prosecution of these accounts by the Plenary of the Legislative Houses. The research method follows the taxonomy used by Vergara (2004), which proposes two criteria: a) about the purposes and, b) as to the means. As for the purpose, can be classified into exploratory and explanatory research and as to the means in literature and documents. The qualitative methodology of content analysis will be used for data analysis. As a result of research it turns out that the rejection of prior opinions occurs by political issues, since there is no legal and technical motivation and the influence of governance in the judgment of the accounts occurs indirectly, since the Court is not present at the trial itself. The political influence of governability takes place during service of process, contributing to the inertia of the Legislative Houses in place on the processes in the agendas of judgments, in order to maintain the benefits of still accounts without the effective judgment by the plenary of municipalities.

Keywords: Trial Annual Accounts. Municipal Mayors. Preliminary Opinion. External Control. Governability.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| FIGURA 1 - BASES DO MODELO GERENCIAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 48 |
| FIGURA 2 - HISTORIOGRAFIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL | 50 |
| FIGURA 3 - PRINCIPAIS FUNÇÕES DOS PODERES DO ESTADO | 61 |
| FIGURA 4 - COMISSÃO PERMANENTE E COMISSÃO ESPECIAL DIFERENCIAÇÃO | 68 |
| FIGURA 5 - FINALIDADE DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 73 |
| FIGURA 6 - MAPA DO ESTADO DO PARANÁ COM INDICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS..... | 103 |
| FIGURA 7 - RESUMO DO ATENDIMENTO AOS OBJETIVOS PROPOSTOS | 106 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| QUADRO 1 - QUADRO SINÓTICO SOBRE O ESTADO E SUA FORMAÇÃO FILOSÓFICA | 27 |
| QUADRO 2 - QUADRO SINÓTICO SOBRE O ESTADO MODERNO..... | 34 |
| QUADRO 3 - QUADRO SINÓTICO SOBRE AS FORMAS DE GOVERNO | 41 |
| QUADRO 4 - CARACTERÍSTICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL..... | 48 |
| QUADRO 5 - QUADRO SINÓTICO SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 57 |
| QUADRO 6 - QUADRO SINÓTICO SOBRE GOVERNANÇA PÚBLICA E GOVERNABILIDADE ... | 69 |
| QUADRO 7 - QUADRO SINÓTICO SOBRE NATUREZA/TIPO DE CONTROLE | 72 |
| QUADRO 8 - MECANISMOS E INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS DE CONTROLE SOCIAL | 83 |
| QUADRO 9 - DOCUMENTOS EXIGIDOS PELO TCE/PR NOS PROCESSOS DE PRESTAÇÕES DE CONTAS ANUAIS..... | 90 |
| QUADRO 10 - QUADRO SINÓTICO SOBRE CONTROLES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 96 |
| QUADRO 11 - MUNICÍPIOS PESQUISADOS COM INDICAÇÃO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO EM QUE HOVE A EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS ANUAIS DO PREFEITO | 101 |
| QUADRO 12 - RESUMO DO ESCOPO DE ANÁLISE DO ESTUDO REALIZADO | 107 |
| QUADRO 13 - MOTIVOS PARA O NÃO JULGAMENTO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS ANUAIS DO PREFEITO | 108 |
| QUADRO 14 - PERÍODO DE TEMPO EM QUE AS PRESTAÇÕES DE CONTAS ENCONTRAM-SE PENDENTES DE JULGAMENTOS NAS CÂMARAS MUNICIPAIS..... | 110 |
| QUADRO 15 - RESUMO DO PERÍODO DE TEMPO EM QUE AS PRESTAÇÕES DE CONTAS ENCONTRAM-SE PENDENTES DE JULGAMENTOS NAS CÂMARAS MUNICIPAIS..... | 110 |
| QUADRO 16 - NATUREZA DA JUSTIFICATIVA FORNECIDA PELO LEGISLATIVO MUNICIPAL EM FACE DA PENDÊNCIA DE JULGAMENTO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS | 112 |

| | |
|---|-----|
| QUADRO 17 - LAPSO TEMPORAL EM QUE AS PRESTAÇÕES DE CONTAS, DAS QUAIS NÃO SE FORNECERAM INFORMAÇÕES, ENCONTRAM-SE PARADAS NAS CÂMARAS MUNICIPAIS | 114 |
| QUADRO 18 - TOTALIDADE DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS JULGADAS NAS CÂMARAS MUNICIPAIS, ENGLOBANDO AS QUE MANTIVERAM E REJEITARAM O PP DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ..... | 116 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|----------|--|
| ADIN | - Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| ADM | - Administração |
| APG | - Administração Pública Gerencial |
| CEPR | - Constituição do Estado do Paraná |
| CF | - Constituição Federal |
| CFO | - Comissões de Finanças, Orçamento e Tributação |
| CLJ | - Comissão de Constituição, Legislação e Justiça |
| COMESTRA | - Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa |
| CPI | - Comissão Parlamentar de Inquérito |
| DASP | - Departamento Administrativo do Serviço Público |
| DCM | - Diretoria de Contas Municipais |
| EC | - Emenda Constitucional |
| INTOSAI | - International Organization of Supreme Audit Institutions |
| LC | - Lei Complementar |
| LDO | - Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | - Lei Orçamentária Anual |
| LRF | - Lei de Responsabilidade Fiscal |
| MARE | - Ministério da Administração e Reforma do Estado |
| NPM | - <i>New Public Management</i> |
| ONU | - Organização das Nações Unidas |
| PCA | - Prestação de Contas Anual |
| PDRAE | - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado |
| PPA | - Plano Plurianual |
| RGF | - Relatório de Gestão Fiscal |
| RREO | - Relatório Resumido de Execução Orçamentária |
| STF | - Supremo Tribunal Federal |
| TCE | - Tribunal de Contas do Estado |
| TCE/PR | - Tribunal de Contas do Estado do Paraná |

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 14 |
| 1.1 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO | 17 |
| 1.2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA..... | 19 |
| 1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA..... | 19 |
| 1.3.1 Objetivo Geral..... | 19 |
| 1.3.2 Objetivos Específicos | 20 |
| 1.4 DELIMITAÇÃO DO TEMA..... | 20 |
| 1.5 RESULTADOS ESPERADOS..... | 21 |
| 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA | 22 |
| 2.1 ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 22 |
| 2.1.1 O Estado e sua Formação Filosófica..... | 22 |
| 2.1.2 O Estado Moderno..... | 28 |
| 2.1.3 O Governo e suas Classificações..... | 34 |
| 2.1.3.1 Sistema presidencialista brasileiro..... | 38 |
| 2.1.4 A Administração Pública..... | 41 |
| 2.1.4.1 Evolução dos modelos: do patrimonialismo ao gerencial | 43 |
| 2.1.4.2 A estrutura administrativa na gestão do Estado brasileiro | 49 |
| 2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA E GOVERNABILIDADE | 58 |
| 2.2.1 Governança no Setor Público..... | 58 |
| 2.2.2 Governabilidade e as Relações do Executivo com o Legislativo..... | 60 |
| 2.2.3 As Comissões das Câmaras Legislativas Municipais..... | 66 |
| 2.3 CONTROLES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... | 70 |
| 2.3.1 O Dever de Prestar Contas (<i>Accountability</i>) | 74 |
| 2.3.2 Controle Administrativo..... | 77 |
| 2.3.3 Controle Social | 79 |
| 2.3.4 Controle Externo <i>Stricto Sensu</i> | 84 |
| 2.3.4.1 O Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná..... | 89 |

| | |
|--|------------|
| 2.3.4.2 O julgamento das contas municipais | 92 |
| 3 INSTRUMENTOS E MÉTODOS | 97 |
| 3.1 TAXIONOMIAS DA PESQUISA | 97 |
| 3.2 UNIVERSO DA PESQUISA | 99 |
| 3.3 COLETA DE DADOS | 103 |
| 3.4 TRATAMENTO E APRESENTAÇÃO DOS DADOS | 104 |
| 3.5 VISÃO GRÁFICA DO ATENDIMENTO AOS OBJETIVOS PROPOSTOS | 106 |
| 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS | 107 |
| 4.1 AS PRESTAÇÕES DE CONTAS PENDENTES DE JULGAMENTOS..... | 108 |
| 4.2 ANÁLISE DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS JULGADAS PELAS CÂMARAS MUNICIPAIS..... | 115 |
| 4.3 AS PRESTAÇÕES EXCLUÍDAS DO ESCOPO DA PESQUISA | 125 |
| 5 SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS | 126 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES..... | 127 |
| REFERÊNCIAS | 131 |

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é o resultado dos estudos de temas relacionados aos processos de julgamento das contas anuais dos prefeitos municipais do Estado do Paraná que obtiveram parecer prévio pela desaprovação de suas contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, referente aos exercícios de 2007 a 2011.

No Estado Democrático de Direito o gestor público deve observar princípios basilares, que deverão nortear a tomada de suas decisões no âmbito público, dentre eles: o princípio da constitucionalidade; sistema dos direitos fundamentais; princípio da legalidade; da segurança jurídica; da proteção jurídica e das garantias processuais; garantia de acesso ao judiciário e o princípio da divisão de poderes.

Resumidamente, a essência desta forma de Estado revela-se na simbiose dos conceitos de legalidade, dignidade da pessoa humana, competências dos poderes e proteção jurisdicional.

Para salvaguarda desses preceitos, faz-se necessária a existência de um sistema de controle que fiscalize os atos dos administradores públicos, visando à garantia das boas práticas de governança pública e à transparência da gestão, como uma forma de prestação de contas à população, pois o controle é uma atividade inerente a qualquer tipo de instituição ou organização, principalmente em se tratando da esfera pública, num sistema representativo de governo.

Ademais, observa-se que é por intermédio de técnicas de controle efetivas e eficazes que se garante a concretização de políticas públicas, o atingimento de metas, o cumprimento dos planos de governo previstos nas leis de planejamento público, que são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O exercício desse controle pode ocorrer *a priori* (orientação), concomitante e *a posteriori*, podendo ser, também, dependendo do órgão fiscalizador, tanto de mérito (conveniência e oportunidade) como de legalidade, englobando, deste modo, todas as atividades administrativas e de gestão.

Diante das previsões constitucionais, da abrangência das três esferas do federalismo brasileiro e da necessidade de solidificação de instrumentos de gestão eficazes, que subsidiem a tomada de decisões dos gestores e garantam a

implementação das políticas públicas, a implantação deste controle no âmbito da administração pública ocorre de forma sistêmica, interna e externamente, com a finalidade precípua de atuarem paralela e complementarmente, assegurando a concretização dos preceitos da boa governança pública, da lisura e transparência dos atos públicos.

Assim, cada poder tem o dever de fiscalizar sua própria atuação por meio de um sistema de controle interno, o qual também está sujeito à fiscalização por órgãos externos do próprio poder, que é o chamado controle externo, exercido pelo Poder Legislativo – que, em determinados casos, terá o auxílio dos Tribunais de Contas –, pelo Judiciário e pela sociedade.

Em relação ao controle externo parlamentar exercido sobre o Poder Executivo, a Constituição Estadual, em seu artigo 18, parágrafo primeiro, em simetria com o artigo 71 da Constituição Federal, prevê que ele será exercido pelo legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, órgão autônomo que fiscalizará os gastos do Poder Executivo, nos termos e competências fixados taxativamente na Carta Constitucional.

As competências, atribuições e limites no exercício dos atos de controle executados por essas Cortes de Contas constam em seus Regimentos Internos e Leis Orgânicas, a exemplo do Estado do Paraná pela Lei Complementar 113/2005. Neste diapasão, no âmbito municipal, o controle externo parlamentar dos atos do prefeito compete à Câmara Municipal, que o faz em se tratando de julgamento das contas anuais, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

O auxílio do Tribunal de Contas, como órgão de apoio técnico-administrativo à Câmara Municipal, nesses processos de prestação de contas anuais dos Chefes do Poder Executivo municipal, mostra-se relevante, uma vez que esta Corte de Contas é um órgão técnico com independência e autonomia, assegurando a necessária imparcialidade na análise das contas.

Afinal, no âmbito da administração pública, o gestor tem o dever de prestar contas de forma responsável (*accountability*) para fins de ver suas contas aprovadas e o interesse público satisfeito. Observa-se que a prestação de contas é uma atividade complexa, uma vez que deve atender a vários princípios, sendo o principal deles o da transparência, por meio do qual o cidadão pode exercer de forma eficaz o controle social, devendo ocorrer da forma mais inteligível e clara possível.

Diante de tal complexidade e do conteúdo dessas prestações de contas anuais, que englobam aspectos contábeis, patrimoniais e financeiros, o Tribunal de Contas do Estado, órgão técnico, faz a análise prévia dos dados, emitindo, assim, parecer prévio recomendando a regularidade, a regularidade com ressalva ou a irregularidade das contas, recomendação esta que poderá auxiliar o Legislativo Municipal quando do efetivo julgamento das mencionadas contas anuais dos prefeitos municipais.

Após emissão de parecer prévio pelo TCE/PR, o processo é encaminhado para a Câmara Municipal para fins de julgamento, o qual permanece em edital para consulta dos cidadãos, pelo prazo de sessenta dias, nos termos do artigo 31, §3.º da CF/88.

Na sequência, após cientificação do gestor para exercício do contraditório, e tendo as comissões parlamentares emitido os seus respectivos pareceres, o processo será incluído em pauta para deliberação, cuja decisão, fundamentada, aprovará ou desaprovará as referidas contas, seguindo o opinativo técnico do Tribunal de Contas do Estado ou, observado o *quorum* qualificado (2/3), rejeitando-o.

Os procedimentos de julgamento das Contas estão previstos nos Regimentos Internos de cada Casa Legislativa. A maioria dos doutrinadores afasta a possibilidade de julgamento ficto das contas anuais dos prefeitos, uma vez que entendem que a Constituição Federal determinou que as Contas Anuais do Executivo Municipal obrigatoriamente devem ser julgadas pelo Poder Legislativo Municipal. Entretanto, tal prática ainda pode ser evidenciada em algumas Câmaras Municipais do Estado do Paraná.

O presente estudo mostra que os motivos que levam algumas Câmaras Municipais Paranaenses a rejeitarem o parecer prévio pela desaprovação das contas emitido pelo Tribunal de Contas Estadual, quando do julgamento das contas anuais dos prefeitos municipais, são de natureza política, desprovidos de fundamentos técnicos e legais.

No entanto, observa-se que essas rejeições são em número menor que o daqueles julgamentos que mantêm o opinativo exarado pela corte de contas, o que leva a concluir, mediante a análise dos dados coletados, que a influência política da

governabilidade no julgamento das contas dos prefeitos municipais no Estado do Paraná ocorre de forma indireta, uma vez que, na maioria dos processos, não está presente no julgamento propriamente dito, mas sim, durante o trâmite processual dos processos, contribuindo para a inércia do legislativo em colocar os processos na pauta de julgamentos, mantendo, dessa forma, as prestações de contas paradas, sem o efetivo julgamento pelo plenário das Câmaras Municipais. Vislumbra-se, assim, a necessidade da atuação do TCE/PR para fins de inibir estes "engavetamentos" de prestações de contas no legislativo municipal.

O método de pesquisa aqui utilizado seguiu a taxionomia empregada por Vergara (2004), podendo a pesquisa ser classificada em exploratória, explicativa, bibliográfica e documental, ressaltando-se que, para a análise dos dados, foi empregada a metodologia qualitativa de análise de conteúdo.

1.1 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

O tema proposto para estudo é a influência política da governabilidade no julgamento de contas anuais dos prefeitos municipais no Estado do Paraná e as possíveis consequências deste julgamento para o desenvolvimento local, assunto amplo e em voga na atualidade, na incansável intenção de erradicação de atos de corrupção por meio do sistema de controle externo e visando à transparência dos atos públicos.

Afinal, o Estado Democrático de Direito tem como pressuposto a observância dos princípios da legalidade (reserva legal), da transparência pública e da participação popular não apenas no âmbito do poder executivo, mas, também, do legislativo, a fim de dar à população a devida contrapartida de seus atos durante seus mandatos políticos.

Essa participação popular está evoluindo com o passar dos tempos e exigindo, conseqüentemente, um desempenho mais efetivo da população, a título de controle social. Assim, para que esta forma de controle seja viabilizada, necessário se faz que os atos públicos estejam envoltos em ampla transparência,

não apenas em sentido estrito, mas de forma que as informações prestadas sejam efetivamente compreendidas por aqueles que delegaram a sua representação.

Ressalte-se que, para este mister, a sociedade precisa de informações fidedignas dos atos de gestão, as quais podem ser obtidas nas Câmaras Municipais e/ou indiretamente por intermédio dos processos de prestações de contas que tramitam junto ao Tribunal de Contas do Estado.

Nesse contexto, o tema pesquisado possui relevância na medida em que, por seu intermédio, pode-se analisar os critérios que norteiam os julgamentos das prestações de contas nas Câmaras Municipais e ensejam a rejeição ou o acompanhamento dos pareceres prévios emitidos pela Corte de Contas Estadual, configurando-se em respostas para a sociedade local.

Não apenas isso, pode-se verificar também os critérios utilizados pelo Tribunal de Contas do Estado no Paraná no âmbito da análise das prestações de contas anuais, sua abrangência e os principais enfoques desta Corte quando da verificação do cumprimento de metas pelo executivo municipal.

Assevera-se que o acompanhamento do julgamento das contas anuais do executivo municipal junto ao poder legislativo, até o presente momento, não está sendo efetuado por nenhum órgão, nem mesmo pelo egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o qual dá por encerrada sua missão constitucional, quando da emissão do parecer prévio.

Tal fato pode inclusive ser objeto de questionamento sobre a efetividade da atuação da Corte de Contas Estadual em relação aos processos de prestação de contas anuais do executivo, uma vez que o resultado final destes processos não está sendo objeto de análise nem tampouco de controle.

Este acompanhamento deveria ser realizado não apenas pela população, mas também pelo Tribunal de Contas, em face do leque de atribuições e competências que possui, o qual pode, em determinadas situações – sobretudo aquelas que causem prejuízos ao desenvolvimento local –, encetar ações junto a esses municípios, garantindo a correta aplicação do dinheiro público.

Assim, é pressuposto que o controle efetivo dos julgamentos políticos das contas anuais dos prefeitos pelas Câmaras Municipais do Estado do Paraná pode

apresentar dados importantes para a sociedade relativos à aplicação do dinheiro público e implementação de políticas públicas previstas nas leis de planejamento municipal.

Esses resultados podem vir a auxiliar o Tribunal de Contas do Estado do Paraná na tomada de decisão imediata e de futuras ações visando ampliar seus resultados diretos no que tange a sua missão constitucional de auxílio às Câmaras Municipais, no efetivo exercício do controle externo, bem como no alcance de sua missão institucional, dando à população o retorno almejado.

1.2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

O problema da pesquisa encontra-se em consonância com a inquietude existente em relação ao tema proposto, norteado pela seguinte questão da pesquisa: Quais os fundamentos que levam algumas Câmaras Municipais do Estado do Paraná a rejeitarem o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas no julgamento das contas anuais dos prefeitos?

Essa preocupação está diretamente atrelada à análise da efetividade das formas de controle existentes no texto constitucional brasileiro e na influência da governabilidade no julgamento das contas anuais do executivo municipal, presumindo que se trata de um ato prevalentemente político em detrimento à realidade fática destacada pela Corte de Contas constitucional – o Tribunal de Contas.

1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA

Para uma melhor compreensão do presente estudo, é importante a apresentação imediata dos objetivos da pesquisa.

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar os motivos que levam algumas Câmaras Municipais Paranaenses a rejeitarem o parecer prévio pela desaprovação das contas emitido pelo Tribunal de Contas Estadual quando do julgamento das contas anuais dos prefeitos municipais.

1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Expor a classificação, evolução e conceituação de temas relacionados ao estudo, quais sejam: Estado; Governo; Administração Pública; Governança; Governabilidade; Controle na Administração Pública com ênfase no Controle Parlamentar e no julgamento das contas anuais dos prefeitos municipais;
- b) Identificar quais municípios tiveram suas contas analisadas com emissão de parecer prévio pelo TCE/PR recomendando a desaprovação das contas referentes aos exercícios de 2007 a 2011;
- c) Verificar nas Câmaras Municipais, objeto da pesquisa, se as contas já se encontram julgadas e se acompanharam o parecer prévio da Corte de Contas;
- d) Analisar os fundamentos utilizados pelas Câmaras Municipais para o julgamento das contas anuais dos prefeitos, por meio da análise da motivação registrada na decisão ou em outros documentos constantes do processo de julgamento;
- e) Descrever possíveis consequências da rejeição, pela Câmara Municipal, dos pareceres prévios emitidos pelo TCE/PR ao desenvolvimento local.

1.4 DELIMITAÇÃO DO TEMA

Pretende-se, com este trabalho, analisar o processo de julgamento das contas anuais dos prefeitos municipais paranaenses que tiveram parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná pela desaprovação das contas referentes aos exercícios de 2007 a 2011, tendo por finalidade a verificação da eficácia da atuação desta Corte de Contas, como órgão de controle externo, neste processo, bem como da influência política da governabilidade nesses julgamentos nas respectivas casas legislativas.

Desta feita, optou-se por focar a pesquisa no julgamento dessas prestações de contas anuais, uma vez que nelas atuam, como órgãos de controle externo, o Tribunal de Contas Estadual, quando emite o parecer prévio, e a Câmara Municipal, que julga efetivamente a prestação de contas, envolvendo, assim, aspectos técnico-administrativos e políticos.

Por meio dessa seleção busca-se analisar se essas Câmaras Municipais rejeitaram ou mantiveram o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, e se observaram o cumprimento dos requisitos legais pertinentes aos julgamentos das contas do executivo, uma vez que se trata de julgamento político.

Para tanto serão utilizados os documentos coletados, por meio eletrônico, no banco de dados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e nas Câmaras Municipais pesquisadas.

No tocante ao período escolhido, de 2007 a 2011, a delimitação ocorreu devido aos seguintes motivos:

- a) o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nesse período, informatizou todos os seus procedimentos, tornando o acesso aos julgamentos e teor dos pareceres por meio do e-contas mais prático e efetivo;
- b) o interregno temporal mostra-se razoável para a efetiva emissão de parecer prévio pela Corte de Contas Estadual e o julgamento realizado nas Câmaras Municipais; e
- c) o período abrange legislaturas diferentes, com mudança das bancadas políticas nos municípios.

1.5 RESULTADOS ESPERADOS

Pretende-se, por meio do estudo, demonstrar que o julgamento das contas dos prefeitos municipais sofre grande influência da governabilidade neste processo, culminando em atos eminentemente políticos que prevalecem ao "julgamento" técnico-administrativo realizado pelo Tribunal de Contas, afrontando os ditames legais e as premissas do Estado Democrático de Direito, fato este que pode resultar em prejuízos ao desenvolvimento local e até mesmo regional, haja vista a influência que alguns municípios exercem sobre a regionalidade.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste tópico serão traçados os principais conceitos teóricos necessários ao desenvolvimento deste trabalho, o que dará o suporte para o estudo, a análise, os resultados e as considerações finais em relação aos dados e informações colhidos. Para tanto, inicia-se com as considerações sobre o Estado, o Governo e a Administração Pública.

2.1 ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O estudo sobre os modelos de Estado, formas de Governo e a Administração Pública mostram-se imprescindíveis para embasar a pesquisa realizada, uma vez que propiciam o entendimento sobre a estrutura e o sistema de julgamento das contas anuais do executivo em nosso país, bem como os princípios e normas a serem observados.

2.1.1 O Estado e sua Formação Filosófica

Para que se possa conceituar o Estado, é necessária a observação da mutação de seus paradigmas no processo histórico, fazendo uma reflexão sobre sua gênese, suas transformações, seus elementos constitutivos e a evolução dos seus conceitos clássicos, destacando-se, desde logo, que esta seção trata da formação originária do Estado, ou seja, não se refere à formação de Estados derivados de outros preexistentes.

Assim, não há como deixar de tratar das teorias defendidas por escritores clássicos como: Nicolau Maquiavel (1469-1527), reconhecido como fundador do pensamento e da ciência política moderna, pelo fato de ter escrito sobre o Estado e o

governo como realmente são e não como deveriam ser; Jean Bodin (1530-1596), adepto da teoria do direito divino dos reis, considerado por muitos o pai da Ciência Política devido a sua teoria sobre soberania; Thomas Hobbes (1588-1679), teórico político e filósofo inglês; John Locke (1632-1704), filósofo inglês e ideólogo do liberalismo, considerado um dos principais teóricos do contrato social; Montesquieu (1689-1755), famoso pela sua teoria da separação dos poderes; e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), um dos principais filósofos do iluminismo (SOARES, 2011, p.48-67).

Nicolau Maquiavel foi o primeiro cientista político a desenvolver o conceito político de Estado, e o fez baseando-se em experiências empíricas ao observar as duas formas de poder na Itália, a republicana e o principado, que se configuravam em pequenos e assimétricos Estados, caracterizados por regimes políticos variáveis, com invasões e conflitos permanentes (SOARES, 2011, p.49).

A obra de Maquiavel, intitulada *O Príncipe*, escrita em 1513, sofreu restrições por vários séculos por inúmeros motivos, "sobretudo por considerações interesseiras e imediatistas dos que não desejavam que fossem claramente revelados os verdadeiros fundamentos do poder". No entanto, apesar dos obstáculos, a obra foi um marco na colocação da exigência do enfoque objetivo dos fatos políticos (DALLARI, 2003, p.3).

O autor florentino mostrou-se fiel a sua época quando justificou a organização das monarquias absolutistas como forma política do Estado, a qual, no seu entender, propiciaria o desenvolvimento do capitalismo, pois, conforme enfatizado por Soares (2011, p.49), Maquiavel descrevia os homens como sendo "seres malignos (pessimismo antropológico), ingratos, volúveis, hipócritas, dissimulados, gananciosos e temerosos ante os perigos", defendendo que tais atributos negativos integram a natureza humana e "demonstram que o conflito e a anarquia são desdobramentos necessários destas paixões e instintos malévolos".

Sob essa visão, sua esperança residia na existência de um príncipe "audaz, enérgico, dotado de *virtù* e protegido pela fortuna" (SOARES, 2011, p.49) que defendesse a Itália dos invasores, o qual se submeteria unicamente às normas técnicas do poder e a nada mais, configurando o Estado Absolutista.

Jean Bodin, seguindo os pensamentos absolutistas, chegou à formulação jurídica da soberania, e o fez deixando de empregar a palavra Estado, mas utilizando o termo República, nome de seu clássico livro *De la République*, os Seis Livros da República. Para ele, o poder do rei limitava-se apenas à lei natural e divina, uma vez que a violação dessas leis convertia o soberano em tirano. Legitimou a soberania como fundamento filosófico do Estado e da razão política: "*majestas est summam civis ac subditos legibusque soluta potesta*" (SOARES, 2011, p.51).

Soares (2011, p.51), ao continuar retratando a visão de Jean Bodin, discorre que:

Bodin pregava que a razão natural do Estado consistia no reconhecimento da estrutura hierárquica a ser articulada entre os interesses dos súditos e os hegemônicos do monarca, pressupondo a necessidade de conservação da vida mediante a paz e alimentação dos governados, em detrimento da guerra.

Observa-se que, para Bodin, a soberania deveria ser entendida como um poder supremo juridicamente ilimitado em relação aos cidadãos e súditos, ideia esta ligada diretamente ao ideal absolutista defendido por Maquiavel, no qual o monarca detinha a soberania absoluta.

Thomas Hobbes, embora com tendências absolutistas, não comungava da tese de que o poder soberano era de ordem divina. Ele constrói o fundamento de sua concepção autocrática de poder, estabelecendo como paradigma do Estado a lei do ser e dever ser, visando alcançar o poder comum (HELLER, 1968, p.36).

Ao escrever sua obra no século XVII, *Leviatã*, Hobbes defende que o homem deve trocar sua independência e liberdade originárias pela segurança e pela paz, "apenas logradas por ato racional de celebração do pacto de união necessário à existência do poder invisível: o Estado" (SOARES, 2011, p.55).

Assim, ele foi o primeiro a tratar do contratualismo como teoria de justificação do Estado, escrevendo "sobre a causa, geração e definição do Estado, cuja origem, como um poder comum que mantenha à sua volta os homens e dirija suas ações para o benefício coletivo" (MENEZES, 2002, p.81).

Hobbes discorda de Aristóteles, para quem o homem é um ser naturalmente sociável. Segundo Hobbes, o homem é inimigo de seus semelhantes ("o homem é

lobo do próprio homem"), que, para salvaguarda da paz e da harmonia social, deve alienar seus direitos individuais a favor do Estado (Leviatã), ou seja, é preciso a criação de um Estado que assegure a boa convivência social.

Como apregoa Azambuja (2008, p.122), para Hobbes "os homens tiveram de abdicar em proveito de um homem ou de uma assembléia os seus direitos ilimitados, fundando assim o Estado, o Leviatã, o Deus mortal, que os submete à onipotência da tirania que eles próprios criaram".

Hobbes defendia que o poder era indivisível, estando acumulado no Leviatã (Estado), que detinha todas as funções, executivas, legislativas, judiciárias e também religiosas, eis que tais funções estavam interligadas umas às outras (SOARES, 2011).

A filosofia política de Locke, embora alicerçada na noção de função social do Estado preconizada por Hobbes, quando tenta explicar a origem do Estado a partir do contrato social (HELLER, 1968, p.37) dela destoa, uma vez que sua teoria contratualista está baseada em preceitos liberais, iluministas.

Maluf (2007, p.68), ao tratar da teoria de Locke, esclarece que "o homem não delegou ao Estado senão os poderes de regulamentação das relações externas da vida social, pois reservou para si uma parte de direitos que são indelegáveis", sendo eles "as liberdades fundamentais, o direito à vida, como todos os direitos inerentes à personalidade humana".

Hobbes elaborou suas teorias para a criação do paradigma do Estado absolutista, enquanto Locke teorizou os fundamentos do Estado limitado, reconhecendo o poder civil oriundo do consentimento popular, pois, como destaca Soares (2011, p.60):

[...] Locke, ao justificar a *Glorious Revolution*, demonstra que a liberdade só pode existir graças à limitação do poder estatal pelo consentimento dos membros da comunidade, quando os direitos naturais individuais pertinentes à vida e à propriedade forem, legalmente, salvaguardados e protegidos.

A teoria de Locke, embora de cunho liberal, não rompeu com a concepção do rei dotado de poder; "o monarca, mesmo submisso às leis, ainda permanece como órgão do Estado, ao açambarcar os Poderes Executivo e Federativo e a prerrogativa" (JELLINEK, 1954, p.456 *apud* SOARES, 2011, p.63).

Montesquieu desenvolveu em sua obra *L'Esprit des lois* a teoria da tripartição de poderes, como uma maneira de extinguir o poder absoluto do rei, separando as funções do executivo, legislativo e judiciário, bem como criando o sistema de freios e contrapesos (*checkand balances*) na separação destas funções, postulados do Estado de direito.

Como assevera Soares (2011, p.64), Montesquieu, ao abandonar as teorias vinculadas ao contrato social, desenvolveu uma teoria sociológica de governo e de direito, demonstrando que seu bom funcionamento depende das circunstâncias em que vive uma sociedade, rompendo com a submissão política à teologia, ao definir leis como derivadas da natureza das coisas.

Não se pode deixar de mencionar sua criatividade na inserção do sistema de freios e contrapesos em relação às funções do executivo, do legislativo e do judiciário, as quais estariam aptas a exercer o poder separadamente e legitimamente e, ainda, conforme preceitua Soares (2011, p.66), "exercendo cooperação e controle mútuo entre as funções desempenhadas, buscando o equilíbrio das instâncias governamentais e a concretização dos princípios da liberdade política".

Rousseau, de modo semelhante a Hobbes, acreditava na necessidade da coerção para que as pessoas pudessem viver em sociedade, uma vez que, para ele, a socialização deriva de um estado de desconfiança e de insegurança da natureza humana.

Assim, a teoria contratualista teve com ele sua maior expressão, principalmente na sua obra *O Contrato Social*, de 1762, pois, como lecionado por Maluf (2007, p.80) para Rousseau o Estado:

Resulta da vontade geral, que é uma soma da vontade manifestada pela maioria dos indivíduos. [...] não há direito divino da Coroa, mas sim direito legal decorrente da soberania nacional. A soberania nacional é ilimitada, ilimitável, total e inconstrangível. O Governo é instituído para promover o bem comum, e só é suportável enquanto justo. Não correspondendo ele com os anseios populares [...] o povo tem o direito de substituí-lo refazendo o contrato.

Para Rousseau, o povo é quem detém a soberania quando é chamado para elaborar as leis, e só a execução destas leis, que nada mais são que a expressão da vontade geral, pode ser delegada. Assim, para ele a soberania popular existe quando há identidade entre governante e governado (SOARES, 2011, p.71).

A teoria de Rousseau foi muito importante para o desenvolvimento do conceito de democracia, cujo pensamento é considerado nos dias atuais como o seu fundamento, pois, como assevera Dallari (2003, p.18):

É o que se dá, por exemplo, com a afirmação da predominância da vontade popular, com o reconhecimento de uma liberdade natural e com a busca de igualdade, que se reflete, inclusive, na aceitação da vontade da maioria como critério para obrigar o todo, o que só se justifica se for acolhido o princípio de que todos são iguais.

Esses filósofos foram os responsáveis pela conceituação e definição das bases do Estado Moderno, o qual evoluiu do absolutismo ao constitucionalismo, e também de conceitos importantes a ele vinculados, como, por exemplo, os de soberania, democracia, igualdade, interesses coletivos e da coletividade, dentre outros. Segue-se um quadro sinótico com suas principais características, para, em seguida, traçarmos a influência de suas teorias na formação do Estado Moderno:

| O Estado e sua Formação Filosófica | |
|------------------------------------|---|
| Nicolau Maquiavel (1469-1527) | Historiador, poeta, diplomata e músico italiano do Renascimento. É reconhecido como fundador do pensamento e da ciência política moderna, pelo fato de ter escrito sobre o Estado e o governo como realmente são e não como deveriam ser. Primeiro cientista político que desenvolveu o conceito político do Estado. Autor da obra <i>O Príncipe</i> . |
| Jean Bodin (1530-1596) | Jurista francês, membro do Parlamento de Paris e professor de Direito em Toulouse, adepto da teoria do direito divino dos reis, considerado por muitos o <i>pai</i> da Ciência Política. Para ele a soberania deveria ser entendida como poder supremo juridicamente ilimitado em relação aos cidadãos e súditos. Desenvolveu o conceito jurídico de soberania. Autor dos <i>Seis livros da República</i> . |
| Thomas Hobbes (1588-1679) | Matemático, teórico político e filósofo inglês, defende que o homem deve trocar sua independência e liberdade originárias pela segurança e pela paz alcançada por ato racional de celebração do pacto de união necessário à existência do poder invisível, o Estado. Ele foi o primeiro a tratar do contratualismo como teoria do Estado. Autor da obra <i>Leviatã</i> . |
| John Locke (1632-1704) | Filósofo inglês e ideólogo do liberalismo, sendo considerado o principal representante do empirismo britânico e um dos principais teóricos do contrato social, baseado nos preceitos liberais e iluministas. Autor da obra <i>Dois Tratados sobre o Governo</i> . |
| Montesquieu (1689-1755) | Político, filósofo e escritor francês que ficou famoso pela sua teoria da separação dos poderes, como uma maneira de extinguir o poder absoluto do rei, separando as funções do executivo, legislativo e judiciário, bem como criando o sistema de freios e contrapesos na separação destas funções. Autor da obra <i>O Espírito das Leis</i> . |
| Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) | Filósofo, teórico político, escritor e compositor autodidata suíço, considerado um dos principais filósofos do iluminismo. Semelhantemente a Hobbes, acreditava na necessidade da coerção para que as pessoas pudessem viver em sociedade, uma vez que para ele a socialização deriva de um estado de desconfiança e de insegurança da natureza humana. A teoria contratualista teve com ele sua maior expressão, principalmente na sua obra <i>O Contrato Social</i> . |

Quadro 1 - Quadro Sinótico sobre o Estado e sua Formação Filosófica

Fonte: A autora.

2.1.2 O Estado Moderno

Antes de se adentrar na gênese histórica, econômica e política do Estado Moderno, é importante mencionar as três teorias básicas sobre o momento de surgimento do Estado, e, para tanto, traz-se a lume as palavras de Dallari (1998, p.52) *apud* Soares (2011, p.74), que as sintetiza da seguinte forma:

- 1.^a posição: o Estado, assim como a sociedade, sempre existiu. Desde que o homem vive sobre a Terra, encontra-se integrado na organização social dotada de poder e com autoridade para determinar o comportamento de todo o grupo.
- 2.^a posição: a sociedade humana existiu sem o Estado durante determinado período; por motivos diversos, o Estado foi construído para atender às necessidades e conveniências do grupo social;
- 3.^a posição: admite-se o Estado como sociedade política dotada de certas características bem definidas. Nessa linha de raciocínio, para Schmitt, o conceito de Estado não é conceito geral válido para todos os tempos, mas conceito histórico concreto surgido quando nasceu a ideia e prática de soberania.

Nesse contexto, observa-se que o Estado Moderno é o resultado da cultura ocidental e foi construído sobre um direito racional e um funcionalismo especializado, tendo surgido no decorrer dos séculos XIV e XV, com o aparecimento da burguesia e o saque de Constantinopla pelos turcos, em 1453: "o poder de mando, que se vinha exercendo como um direito do indivíduo, foi expropriado, primeiro, em benefício do príncipe absoluto e, depois, do Estado" (HELLER, 1968, p.163).

Em seus primórdios, o Estado Moderno era arbitrário, sem observância de leis, o poder era concentrado nas mãos do soberano, detendo o monarca absolutista os poderes executivo, legislativo e judiciário, não havendo nenhuma limitação em sua soberania.

Assim, o Estado Moderno nasceu de uma estrutura absolutista e, como acrescenta Soares (2011, p.79), o absolutismo, por meio da política mercantilista, "transformou o Estado na mais forte entidade econômica capitalista, fez dos meios de dominação política um monopólio do Estado e arrebatou às corporações os seus privilégios públicos de autoridade".

No entanto, quando a burguesia passa a deter o poder econômico, a estrutura do Estado é alterada e a soberania do monarca sofre acentuadas limitações, com o reconhecimento de direitos à população e o reconhecimento de obrigações por parte do Estado, estas pautadas em lei, pois, conforme destaca Gasparetto (2012, p.231):

É o Liberalismo que permite que seja limitada a atuação do Estado, concedendo direitos ao homem e correlatos deveres ao Estado. Eventual atuação deste se submete à lei, com o fito de evitar que se atinjam direitos dos cidadãos. Trata-se de clara limitação à ação administrativa, deveras negativa: dever de não interferir na esfera de individualidade do cidadão.

Origina-se, assim, o Estado Liberal, o qual surgiu por meio dos anseios da classe burguesa como um movimento não apenas econômico (mercantilismo), mas também político, "peculiar às doutrinas dos direitos humanos e da separação dos poderes, centrado na economia de mercado" (SOARES, 2011, p.80).

Os preceitos do Estado Liberal visavam assegurar a garantia da liberdade, em sua concepção mais plena, tanto na linha filosófica como no constitucionalismo escrito (leis), a proteção da propriedade e a divisão dos poderes, a fim de que estes não se mantivessem concentrados nas mãos de um único soberano.

Para Bresser-Pereira (2001), o Estado Liberal resolveu a questão através das revoluções constitucionais e liberais, bem como através da reforma do serviço público. Com as revoluções estabeleceu-se o estado-de-direito, e com a reforma a administração burocrática substituiu a administração patrimonial.

O liberalismo sempre se afirmou como oposição aos preceitos absolutistas e como expressão do espírito moderno, configurando-se como uma conquista histórica irreversível. A construção do Estado Liberal de Direito deixou vários legados, com destaque aos princípios da legalidade, da igualdade, da despersonalização da soberania, que se confundia com a figura do monarca, e da luta pelos direitos e liberdades da população (DÍAZ, 1986, p.28).

Entretanto, embora tenha se tornado uma conquista de grande vulto, verificou-se, no decorrer dos anos, que apenas a subordinação ao império das leis, com uma intervenção mínima, quase nula do Estado, não era suficiente para assegurar a liberdade e autonomia do cidadão no meio social, pois a vontade de cada indivíduo conflitava com a dos demais, causando uma espécie de caos social, uma vez que a vontade individual se sobrepunha à vontade geral.

Ainda, observou-se que o Estado Liberal não atendia aos interesses da sociedade como um todo, mas beneficiava apenas uma classe, a burguesia, sendo esta a razão pela qual a classe proletária, submetida a condições sub-humanas, começou a fazer reivindicações, dando causa a inúmeros conflitos sociais no século XIX (SOARES, 2011, p.201).

A supervalorização do indivíduo, no Estado Liberal, ignorou a natureza associativa do cidadão, levando-o a ter comportamentos egoístas. Esta "concepção individualista da liberdade, impedindo o Estado de proteger aos menos afortunados, foi a causa de uma crescente injustiça social [...] assegurando uma situação de privilégio para os que eram economicamente fortes" (DALLARI, 2012, p.273).

Nesse contexto, o Estado é novamente chamado a intervir para a garantia da convivência e paz social, pois, como assevera Bastos (1999, p.139), ele deve ser convocado para "suprir omissões, para coibir abusos e para empreender objetivos não atingíveis pela livre iniciativa".

Porém, em face dos anseios de intervenção estatal, o Estado volta a intervir não mais de uma forma soberana, autoritária, absoluta, mas sim como um Estado provedor, para obtenção do bem-estar social, prestando serviços essenciais à população, ou, como bem explicita Justen Filho (2002, p.17):

Ao longo do século XX [...] o Estado transformou-se em prestador de serviços e em empresário. Invadiu searas antes reputadas próprias da iniciativa privada, desbravou novos setores comerciais e industriais, remodelou o mercado e comandou a renovação das estruturas sociais e econômicas.

Dessa forma, todo indivíduo, sem distinção de classe social, possui o direito à utilização dos serviços prestados pelo Estado, pois "o Estado toma a si a incumbência de atender às pressões sociais, a prestar serviços de toda ordem, a interferir na realidade social e econômica a fim de distribuir ou atingir a justiça social" (SANTOS, 1993, p.70), visando assim à diminuição da desigualdade social acentuada no Estado Liberal.

Como menciona Soares (2011, p.199), o modelo constitucional social considera que "as liberdades públicas deverão ser asseguradas em consonância

com a atuação e a presença do Estado para garantir à grande maioria da população o acesso a bens e direitos que, sem sua interferência, dificilmente seriam alcançados".

O Estado do bem-estar social (*Welfare State*) assume funções de agente conformador e integrador diante de uma sociedade marcada por conflitos sociais e por desigualdades sociais, buscando, por meio de sua intervenção na economia, diminuir essas anomalias e proporcionar ao indivíduo condições materiais para sua integração social. Assim, denota-se que o cidadão-proprietário do Estado Liberal transformou-se em cidadão-cliente do Estado do bem-estar social.

Com esse novo enfoque, fez-se necessário o redirecionamento das leis visando à justiça social e à priorização, nas Constituições, da efetivação dos direitos sociais (STREK; MORAIS, 2003, p.142).

No entanto, a harmonia buscada pelo Estado do bem-estar social entre o capitalismo (livre concorrência e livre mercado) e a diminuição da desigualdade social, através da prestação de serviços e concessão de direitos sociais, mostrou-se contraditória, pois, como explicita Bobbio (1992, p.30), "quanto maior a coerção, menor a liberdade, tanto quanto maior a liberdade, menor eficácia na planificação e diminuição do bem-estar social". Por essas razões, e pelas mudanças econômicas ocorridas (internacionalização dos mercados) desde 1970, vislumbra-se uma crise do Estado providência.

A crise do *Welfare State*, que ainda corrói suas estruturas e suscita dúvidas sobre a sua eficiência, deve ser compreendida como a crise do capitalismo, uma vez que é fruto de políticas neoliberais tendentes a minimizar o Estado social a mero Estado assistencialista, para fins de proporcionar a abertura e globalização da economia (SOARES, 2011, p.208).

Esse Estado neoliberal é o Estado liberal da contemporaneidade. Ele é a internacionalização do capitalismo, e, nas palavras de Bonavides (2004, p.40), foi ele que "fundou o império dos mercados e das finanças em substituição do império das armas e dos exércitos, porque são mais fáceis a conquista e a escravidão pela moeda do que por meios militares".

Os neoliberais criticam o Estado do bem-estar social em razão de suas políticas assistencialistas de altos custos, as quais possuem baixa eficiência e produtividade e, por isso, propõem que o Estado transfira ao setor privado determinadas funções "que possam ensejar, em economia globalizada, a livre circulação de bens, serviços e capitais" (SOARES, 2011, p.209).

Nesse contexto, acrescenta Godillo (1998, VI-5) que:

A partir dos anos 90 se recepciona no país a mudança de orientação mundial das idéias econômicas, tanto abandonando a regulamentação da economia privada, como transpassando novamente à atividade privada certas atividades assumidas meio século antes pelo Estado. Ao efetuar-se a desestatização, algumas atividades restaram, ademais, desmonopolizadas, liberadas às regras do mercado e à livre concorrência, sem uma destacada regulamentação estatal. Por certo, o Estado mantém o dever de controlar se produz uma tendência monopolizante ou de abuso de posição dominante no mercado, com a finalidade de manter a competência como regra.

No Estado neoliberal, o Estado é prestador de serviços apenas das atividades essenciais, sendo transferida à iniciativa privada as demais atividades. Nesta forma estatal o Estado tem atuação mínima, deixando de prestar assistência e serviços públicos de maneira ampla, passando a intervir apenas em áreas substanciais.

Cumpra agora traçar algumas características do Estado brasileiro atual, o Estado Democrático de Direito, o qual difere do constitucionalismo social, uma vez que este pressupõe que a arbitrariedade ou desrespeito aos direitos fundamentais podem ser evitados por intermédio do Poder Estatal, que controlaria as relações sociais.

Já no Estado democrático de direito "há o pressuposto de que as causas dos abusos dos direitos fundamentais situam-se nas desigualdades sociais geradas pelas condições econômicas, políticas e sociais" (SOARES, 2011, p.213), buscando-se, assim, manter a igualdade social através de mecanismos legais, pois, como conceitua Canotillho (1996, p.296), o Estado democrático de direito é constitucionalmente caracterizado como "forma de racionalização de estrutura estatal-constitucional e para a elaboração de seu conceito devem ser conjugados elementos formais e materiais que expressem a profunda imbricação entre forma e conteúdo".

Assim, ele se molda pelos conceitos de direitos fundamentais, Estado de direito (primazia do direito), divisão de poderes e, nesta linha de reflexão, Soares (2011, p.214-215) destaca os princípios caracterizadores do Estado Democrático de Direito:

- **Princípio da constitucionalidade:** supremacia da constituição [...];
- **Sistema dos direitos fundamentais:** exerce funções democráticas, sociais e de garantia do Estado democrático de direito [...];
- **Princípio da legalidade da administração:** supremacia ou prevalência da lei e a reserva de lei;
- **Princípio da segurança jurídica:** conduz à consecução do princípio de determinabilidade das leis, caracterizando-se como princípio de proteção da confiança dos cidadãos;
- **Princípio da proteção jurídica e das garantias processuais:** requer procedimento justo e adequado, de acesso e de concretização do direito;
- **Princípio de garantia de acesso ao judiciário:** assegura ao cidadão pleno direito de defesa;
- **Princípio da divisão de poderes:** a separação de órgãos de soberania permanece inatacável como garantia de liberdade; contudo, hoje, a ordenação funcional separada da ordem constitucional estabelece ordenação controlante-cooperante de funções.

Denota-se que esse modelo de Estado baseia-se na democracia e na efetivação dos direitos fundamentais, visando à consecução do bem comum, o qual se externaliza por meio do atendimento das demandas sociais. Assim, o Estado Democrático de Direito "pode ser aceito como qualquer Estado que se propõe a garantir o respeito das liberdades civis, por meio de mecanismos de uma proteção jurídica" (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.63).

Como sintetiza Bresser-Pereira (2001), "o estado é formado por um aparelho ou organização e pelas instituições do estado ou seu sistema jurídico, e encabeçado por um governo".

Realizadas as considerações que se faziam pertinentes sobre o Estado, suas formas e principais características, o que possibilitou a análise de sua evolução no decorrer dos tempos, torna-se necessário tecer algumas considerações sobre as formas de governo, principalmente a adotada pelo Brasil, uma vez que são temas que se complementam. Assim, antes de adentrar no tópico que tratará das formas de governo, apresenta-se um quadro sinótico referente ao Estado Moderno:

| O Estado Moderno | |
|--|---|
| Teorias sobre o momento do surgimento do Estado | 1. ^a O Estado e a sociedade sempre existiram; desde que o homem vive sobre a Terra, encontra-se integrado na organização social dotada de poder e com autoridade para determinar o comportamento de todo o grupo. |
| | 2. ^a A sociedade humana existiu sem o Estado durante determinado período; o Estado foi construído para atender às necessidades e conveniências do grupo social. |
| | 3. ^a Admite-se o Estado como sociedade política dotada de características bem definidas. O conceito de Estado não é válido para todos os tempos, mas conceito histórico concreto surgido quando nasceu a ideia e prática de soberania. |
| Estado Absolutista: arbitrário, sem observância de leis, o poder era concentrado nas mãos do soberano, detendo o monarca absolutista os poderes executivo, legislativo e judiciário. | |
| Estado Liberal: surgiu da classe burguesa como um movimento econômico e político, visando assegurar a garantia da liberdade, através da lei, a proteção da propriedade, e a divisão dos poderes, a fim de que estes não se mantivessem concentrados nas mãos de um único soberano. | |
| Estado Social: Estado provedor, para obtenção do bem-estar social, prestador de serviços essenciais à população. Redirecionamento das leis visando à justiça social e à priorização nas Constituições dos direitos sociais. | |
| Estado Democrático de Direito: expressão dos princípios da constitucionalidade, da segurança jurídica, da proteção jurídica e das garantias processuais, de garantia do acesso ao judiciário e do sistema dos direitos fundamentais. | |

Quadro 2 - Quadro Sinótico sobre o Estado Moderno

Fonte: A autora.

2.1.3 O Governo e suas Classificações

Ao se perquirir sobre a conceituação de Governo, observa-se que, dependendo do critério utilizado, formal ou material, ele pode se identificar com poderes e órgãos superiores do Estado ou se apresentar nas funções originárias desses poderes e órgãos como a forma de manifestação da soberania.

Meirelles (2005, p.64) enfatiza que a constante do governo é "a sua expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente. O Governo atua mediante atos de Soberania ou, pelo menos, de autonomia política na condução dos negócios públicos".

Assim, é pertinente o estudo das formas de governo para melhor compreensão da organização do poder político, sua estrutura em cada tipo de Estado, bem como as relações entre órgãos nos quais se vislumbra o exercício do poder estatal, uma vez que, como definido por Dallari (2003, p.223), "a organização das instituições

que atuam o poder soberano do Estado e as relações entre aquelas instituições é que fornecem a caracterização das formas de governo".

As classificações de forma de governo mais clássicas são aquelas defendidas por Aristóteles e Maquiavel. A mais antiga é a tipologia defendida por Aristóteles, que leva em consideração o número de governantes, bem como dois critérios, a saber: quem governa e como governa. Partindo dessas premissas, Aristóteles definiu três formas de governo: a monarquia (realeza), a aristocracia e a democracia (*politeia*).

A monarquia é o governo em que apenas um indivíduo governa, absoluto, sem limites de poder em sua forma originária, governo de um só, que se corrompe facilmente para tirania, forma impura de governo, em que predomina o interesse do tirano, com total desprezo às leis (SOARES, 2011, p.331).

Na aristocracia, "o governo é exercido por um grupo, relativamente reduzido em relação ao todo" (DALLARI, 2003, p.224), isto é, governo de poucos e dos melhores, em que os interesses dos mais ricos são satisfeitos, podendo se degenerar em oligarquia.

A democracia é o governo exercido pelo povo em prol do interesse geral; "forma boa de governo de muitos, em que se busca o interesse comum, se desvirtua em democracia ou demagogia, peculiar às multidões pobres, rudes e ignaras" (SOARES, 2011, p.332), dando início a um estado de anarquia.

Observa-se que as formas de governo definidas por Aristóteles eram a monarquia, a aristocracia e a democracia, formas puras orientadas pelo interesse geral, as quais podem ser desvirtuadas em face de conveniências particulares e, aí, se transformarem respectivamente em tirania, oligarquia e demagogia.

Em seguida tem-se a classificação propugnada por Maquiavel, fruto das características que o Estado Moderno ia revelando, o qual enunciou que "todos os Estados ou domínios que exerceram ou exercem poder sobre os homens foram, ou são, repúblicas (aristocracia e democracia) ou principados" (SOARES, 2011, p.332).

Inicialmente a teoria de Maquiavel procura defender a existência de ciclos de governo, ou seja, quando uma forma de governo se degenera a outra se inicia intermitentemente, sustentando que "a única maneira de evitar as degenerações, quebrando-se o ciclo, seria a conjugação da monarquia, da aristocracia e da democracia em um só governo" (DALLARI, 2003, p.225).

No entanto, após a publicação de sua obra *O Príncipe*, Maquiavel consagrou como formas de governo possíveis no Estado Moderno apenas a república, a monarquia e a despotismo, não reconhecendo mais a aristocracia como forma de governo possível (DALLARI, 2003, p.225).

Ao tratar dessa trilogia, Fachin (2013, p.190) discorre que o governo republicano é aquele no qual "o povo em seu conjunto, ou apenas uma parte do povo, possui o poder soberano; o monárquico, aquele onde só um governa, mas através de leis fixas e estabelecidas; ao passo que, no despótico, um só, sem lei e sem regra, impõe tudo por força de sua vontade e de seus caprichos".

Denota-se que, nos tempos atuais, a monarquia e a república ainda são as formas fundamentais de governo, mostrando-se conveniente tecer algumas considerações sobre suas principais características, especialmente em relação à república, forma de governo vigente no Brasil, nos termos preceituados no artigo 1.º da Constituição Federal de 1988: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito" (BRASIL, 1988).

A monarquia é uma forma de governo muito antiga, a qual teve grande expressão nos governos absolutistas, em que o rei, ou melhor, o monarca, detinha todo o poder soberano, sem qualquer limitação, acumulando todas as funções e poderes do Estado.

No entanto, com o passar dos anos foi crescendo a resistência em relação ao absolutismo e, então, no decorrer do século XVIII, surgiram as monarquias constitucionais, nas quais o rei continuava governando mas seu poder estava limitado juridicamente por disposições constitucionais, poder este que sofreu posteriormente maiores limitações, com a adoção, pelos Estados monárquicos, do sistema parlamentarista (DALLARI, 2003, p.226).

Tratando da diferenciação dessas duas fases da monarquia iniciadas no século XVIII, Groppali (1962, p.239) menciona que:

A forma monárquica constitucional distingue-se, em outros momentos históricos, em monarquia constitucional pura e monarquia constitucional parlamentar, conforme o monarca exerça efetivamente o governo ou o faça por intermédio de ministros, os quais gozam, em qualquer caso, da confiança do parlamento, perante o qual são também responsáveis.

A natureza da monarquia constitucional decorre do fato de que o governante, embora possuísse o poder soberano, exercia-o mediante leis fixas e estabelecidas, evitando, assim, atos de tirania e o abuso do poder do príncipe, perante a sociedade, o qual sempre teve o poder absoluto (SOARES, 2011, p.333).

Observa-se que no governo monárquico o monarca governa enquanto tiver condições para governar ou até a sua morte, sendo, assim, vitalício, sendo escolhido pela simples observância da linha de sucessão (hereditariedade) e estando desincumbido do dever de prestar contas e dar explicação de seus atos ou escolhas políticas ao povo ou a qualquer órgão (DALLARI, 2003, p.226-227).

Já a república é a forma de governo típica da coletividade, na qual o poder e seu exercício são atribuídos ao povo (SOARES, 2011, p.340). Deriva do latim *res publica*, 'coisa do povo', 'que pertence a todos', ou seja, ela é o oposto do governo monárquico.

A república nasce das reivindicações do povo que estava insatisfeito com a monarquia, razão pela qual é tida como a expressão democrática de governo, limitação do poderio dos monarcas e fim da irresponsabilidade do governante, característica forte do governo monárquico.

Assim, o governo republicano guarda estreita relação com o princípio da isonomia, ou igualdade perante a lei, o qual salvaguarda os direitos dos cidadãos de forma não discriminatória, garantindo a todos a mesma prestação de serviços públicos e o mesmo tratamento pelo Estado, direito este reconhecido e protegido pela Constituição Federal vigente (ATALIBA, 1998, p.158).

As características do governo republicano são facilmente percebidas, pois estão previstas no texto da Constituição brasileira vigente, não apenas no princípio da igualdade, como citado por Ataliba (1998), mas também na temporariedade dos mandatos do chefe de governo, que deixam de ser vitalícios; na eletividade dos governantes, eis que se substitui o critério da hereditariedade pela realização de eleições, nas quais o governante é escolhido pelo povo; e, na responsabilidade do governante perante seus eleitores (dever de prestação de contas do gestor público – *accountability*), à qual será dado enfoque especial neste trabalho, nos próximos capítulos.

Resumidamente, os requisitos indispensáveis para que um governo republicano possa existir são: a existência de governantes que representem o povo e por ele sejam eleitos para exercício de mandato por tempo certo e determinado; a igualdade das pessoas; e a necessidade de o governante prestar contas dos atos praticados durante o seu mandato (FACHIN, 2013, p.192).

Denota-se, dos requisitos apresentados por Fachin (2013), que a república pode ser tomada como sinônimo de democracia. Corroborando com esta afirmativa, Soares (2011, p.341-342) aduz que no governo republicano a política constitui a formação da vontade democrática, e em função disto ela assume a forma de compromisso ético e político, não existindo espaço social fora do espaço político, sendo a democracia a auto-organização política da população.

Delineados os principais aspectos do governo republicano, cabem algumas considerações sobre os sistemas de governo, principalmente o presidencialista, uma vez que, dependendo do sistema adotado – parlamentar ou presidencialista –, as características do governo republicano são bem diversificadas.

Em apurada síntese, no sistema presidencialista o chefe de Estado é geralmente o chefe de governo, que possui independência do parlamento; já no parlamentarismo o chefe de Estado submete-se ao crivo parlamentar. Considerando que o sistema de governo adotado pelo Brasil atualmente é o presidencialista, este estudo pauta-se nas peculiaridades e características apenas deste sistema.

2.1.3.1 Sistema presidencialista brasileiro

O presidencialismo nasceu nos Estados Unidos no século XVIII, no ano de 1787, como resultado das ideias democráticas concentradas na liberdade, igualdade e soberania popular para impedir a concentração do poder nas mãos do governante. Para tanto, utilizou-se do princípio dos freios e contrapesos defendidos pela doutrina da separação dos poderes (DALLARI, 2003, p.239).

No Brasil, ele passou a vigorar a partir de 1889, formalmente em 1891 com a aprovação do texto constitucional correspondente ao novo sistema de governo.

Neste sistema de governo a maior concentração de poderes é do presidente da República, o qual foi escolhido por meio de voto popular para exercer mandato por prazo determinado, possuindo ele poderes de veto aos projetos de leis ou emendas aprovados pelo legislativo (FACHIN, 2013, p.193).

Ele tem sido preterido nos Estados e nas épocas em que se almejam o fortalecimento do poder executivo e a permanência da formal separação dos poderes, pois, como esclarece Friede (2002, p.188):

O presidencialismo caracteriza-se pela independência dos poderes, não só no sentido de separação, mas de distinção, não havendo subordinação de um ao outro. O Poder Executivo se encontra na pessoa do presidente eleito pelo povo, que o exerce de maneira autônoma, auxiliado pelos ministros ou secretários de Estado.

Historicamente, em nosso país, adotou-se o sistema presidencialista, o qual foi interrompido rapidamente quando houve a renúncia de Jânio Quadros, por meio da promulgação da Emenda Parlamentar n.º 04 de 3 de setembro de 1961. No entanto, a referida Emenda foi logo em seguida revogada pela Emenda Constitucional de 6 de janeiro de 1963, restabelecendo o regime presidencialista por intermédio de um plebiscito nacional, o qual permanece até os dias atuais (AZKOUL, 2002, p.45).

No sistema presidencialista instituído pela Constituição de 1891, o presidente da República era eleito diretamente para um mandato fixo de quatro anos, acumulando as funções de chefe de governo e de Estado, com o auxílio de um ministério que referendava os atos da presidência, sem ter que responder perante o Congresso (SOARES, 2011, p.355).

Este sistema de governo sofreu alterações ideológicas no decorrer dos anos. No entanto, suas características fundamentais foram mantidas até os dias atuais, sendo que o principal argumento contra as vicissitudes do sistema presidencialista brasileiro "é que a experiência constitucional demonstra, ainda, a predominância do caudilhismo na vida política nacional" (SOARES, 2011, p.358).

Sinteticamente, o presidencialismo é "um sistema de governo no qual o presidente, eleito pelo povo e que permanece no cargo por tempo determinado na Constituição, detém o poder de chefe de Estado e de Governo simultaneamente" (FALCÃO PRETO, 2006, p.14).

Dallari (2003, p.244-245) menciona, ainda, que a principal crítica utilizada em desfavor do sistema presidencialista é de que ele se configura numa ditadura a prazo fixo, na qual o presidente da República obtém do legislativo o que quiser, afirmando que o executivo se sobrepõe ao legislativo, e que esta sobreposição é necessária, uma vez que, se ela não ocorre, torna-se difícil o presidente executar suas funções.

Outras distorções do sistema presidencialista brasileiro, citadas por Soares (2011, p.358-359), são:

- A ausência de confiança, por parte da sociedade civil, na competência dos quadros dirigentes brasileiros;
- O acentuado grau de influência dos setores burocráticos, denominados tecnocratas, no poder, coincidentemente, vinculados às grandes instituições financeiras e/ou às empresas multinacionais;
- O declínio das funções parlamentares, principalmente da legiferante, paralelamente ao dilúvio de decretos-leis e atos institucionais, de 1937 a 1985, bem como de medidas provisórias e emendas constitucionais, na Nova República;
- O exercício arbitrário de prerrogativas da soberania popular, sem audiência do Congresso Nacional e da sociedade civil, pelos ministros da área econômica, principalmente no que concerne à dívida externa brasileira;
- A violação permanente do texto constitucional, o qual impõe a vinculação do legislador e dos atos estatais ao seu paradigma Estado Democrático de Direito;
- O excesso de decisionismo casuístico refletido em uma corrente de atos e medidas executivas, eivadas de contradições e inconstitucionalidade, sob o beneplácito do poder judiciário.

Diante das considerações dos autores mencionados, vislumbra-se que o sistema presidencialista possui pontos negativos e positivos, necessitando em alguns casos, como no brasileiro, de reformulações para melhor se adequar às vicissitudes sociais e econômicas, de forma a manter suas principais características.

Partindo desse estudo sobre o governo, no próximo tópico é dado enfoque à administração pública, a qual complementa a estrutura do Estado materializando-o para os administrados, uma vez que é a responsável pela execução das políticas públicas, de sua efetiva implementação, demonstrando suas principais diferenças em relação ao governo, eis que muitas vezes é confundida com este. Assim, para melhor entendimento e visualização das formas de governo, e antes de passar à conceituação do termo Administração Pública, apresenta-se o quadro sinótico:

| Formas de Governo | |
|-------------------------------------|---|
| Aristóteles (formas puras) | Monarquia - governo em que apenas um indivíduo governa. Governo de um só. |
| | Aristocracia - o governo exercido por um grupo, relativamente reduzido em relação ao todo. |
| | Democracia - governo exercido pelo povo em prol do interesse geral. |
| Aristóteles (formas impuras) | Tiranía - corrupção da monarquia. |
| | Oligarquia - corrupção da aristocracia. |
| | Demagogia - corrupção da democracia. |
| Maquiavel | Monarquia - aquele em que só um governa por meio de leis fixas e estabelecidas. |
| | República - aquele no qual o povo, em seu conjunto, ou apenas uma parte do povo possui o poder soberano. |
| | Despótica - um só, sem lei e sem regra, impõe tudo por força de sua vontade e de seus caprichos. |
| Monarquia Constitucional | Pura - o monarca é chefe de Estado e de governo. |
| | Parlamentarista - o monarca é chefe de Estado; o governo é exercido pelo gabinete. |
| República | Presidencialista - o presidente é chefe de Estado e de Governo. |
| | Parlamentarista - o presidente é chefe de Estado; o governo é exercido pelo gabinete. |
| Governo Brasileiro | Art. 1.º da Constituição Federal de 1988 prevê: a República Federativa do Brasil, portanto, governo republicano. |
| Sistema de Governo | |
| Sistema presidencialista brasileiro | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Começou a vigorar a partir de 1889, formalmente em 1891 com a aprovação do texto constitucional; ▪ A maior concentração de poderes é do presidente da República, o qual é escolhido (eleito) por meio de voto popular para exercer mandato por prazo determinado, possuindo ele poderes de veto aos projetos de leis ou emendas aprovados pelo legislativo; ▪ Crítica: "ditadura" a prazo fixo. |

Quadro 3 - Quadro Sinótico sobre as Formas de Governo

Fonte: A autora.

2.1.4 A Administração Pública

O estudo da Administração Pública parte do conceito de Estado, no qual está concentrado todo funcionamento e organização referentes à prestação de serviços públicos à população. Assim, conforme o tipo de Estado, a administração pública possui características peculiares.

Importante também mencionar que a administração pública não se confunde com governo, pois, em que pese caminharem juntos, são termos distintos com significados e características bem diferenciadas, conforme é tratado na sequência.

Também não se pode confundi-la com a governança, pois, como enfatizam Braga, Souza Alves, Costa Figueiredo e Santos (2014), a governança trata dos arranjos informais e formais que definem como as decisões políticas são postas em prática, sendo a administração pública um pilar constituinte da governança.

Quando se fala em administração é natural vir à mente a ideia de comando, direção, orientação e, paralelamente, de subordinação, servidão e obediência (GASPARINI, 2011, p.96), e, deste modo, para definir o termo "administração pública" os autores utilizam critérios variados.

Gasparini (2011, p.97) menciona três critérios que, no seu entendimento, sobressaem: o negativista, o formal e o material. O negativista utiliza um critério de exclusão para definir a administração pública, ou seja, é toda atividade do Estado que não seja legislativa e judiciária. O critério formal considera a administração pública como sinônimo de Estado, ou melhor, um complexo de órgãos responsáveis por funções administrativas. Finalmente, pelo critério material, administração pública é sinônimo de atividade administrativa, complexo de atividades concretas e imediatas desempenhadas legalmente pelo Estado, visando ao atendimento das necessidades coletivas.

De outra forma, Santos (2003, p.127), ao conceituar administração pública, aduz que ela pode ser compreendida em dois sentidos: sentido amplo (aspecto subjetivo), abrangendo os órgãos do governo e os administrativos; sentido amplo (aspecto objetivo), incluindo a função política e a função administrativa; e, em sentido estrito, compreendendo as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa (aspecto subjetivo), bem como a atividade administrativa exercida por esses entes.

Observa-se que, na forma exposta por Santos (2003), objetivamente, a administração pública nada mais é que a atividade concreta e imediata desenvolvida pelo Estado para a satisfação dos interesses da coletividade, estando diretamente ligada a atos de execução.

Corroborando, Meirelles (2005, p.63), de forma direta, acrescenta que a administração pública é "a estruturação legal das entidades e órgãos que irão desempenhar as funções, através de agentes públicos. Essa organização faz-se

normalmente por lei, excepcionalmente por decreto e normas inferiores, quando não exige a criação de cargos nem aumenta a despesa pública".

Meirelles (2005, p.65) segue em seu discurso fazendo a distinção entre governo e administração pública, enfatizando que esta última pratica tão somente atos de execução e não de governo, com grau de autonomia funcional que varia conforme as competências do órgão, sendo, assim, uma atividade neutra vinculada à norma técnica e legal.

Assim, pautando-se nos ensinamentos de Meirelles (2005), denota-se que a administração pública é o instrumental utilizado pelo Estado para pôr em prática, ou melhor, executar as opções políticas do governo, atendendo às necessidades da coletividade. Trata-se, então, da própria materialização do Estado por meio da operacionalização das políticas públicas (de Estado ou de Governo) pelo governo.

Nessa missão de melhor atender aos interesses da coletividade, visando à maior satisfação do interesse público, a administração pública vem, ao longo dos anos, sofrendo alterações substanciais, acarretando o aumento de exigências e responsabilização dos gestores públicos, adequando-se às evoluções do Estado e às formas de governo, partindo de um sistema patrimonialista e chegando a um patamar de administração pública empreendedora, gerencial, conforme tratado a seguir.

2.1.4.1 Evolução dos modelos: do patrimonialismo ao gerencial

As vicissitudes ocorridas no Estado ao longo da sua evolução geraram a formatação de modelos de gestão que as acompanharam, sendo eles: Administração Patrimonialista; Administração Pública Burocrática e Administração Pública Gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.20).

A administração pública patrimonialista é aquela própria das monarquias absolutistas, dos regimes autoritários, nos quais o monarca detém todos os poderes em suas mãos de forma soberana, de tal forma que a sua vontade se confunde com a da administração.

Como leciona Silva (2002, p.54-55), a administração patrimonialista é característica do feudalismo e dos regimes despóticos e absolutistas, nos quais o governante possui o poder soberano, ilimitado, em que sua propriedade particular se confunde com o patrimônio do Estado. Em consequência, o nepotismo e a corrupção estão muito presentes neste tipo de administração pública.

Santos (2003, p.165) sintetiza que no patrimonialismo os cargos públicos são considerados prebendas, e a *res publica* não é diferenciada da *res principis*; em suma, "o aparelho do Estado funciona como um apêndice do poder do soberano, possuindo os servidores *status* de nobreza real. Assim, em consequência, a corrupção e o nepotismo passam a imperar nesse tipo de Administração Pública".

Essa forma de administração pública não conseguiu subsistir no domínio do capitalismo e da democracia, e, aos poucos, foi ocorrendo a separação do público e do privado, tornando-se inaceitáveis as concepções patrimonialistas, com a evolução do Estado Absolutista para o Liberal (Estado de Direito), o qual prima pela separação dos poderes e observância da lei, esta dotada de impessoalidade.

Afinal, como pontuado por Bresser-Pereira (2005, p.241), "na separação entre o Estado e o Mercado, a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla".

Assim, com a evolução do Estado e as novas exigências de mercado, fez-se necessária a criação de uma nova forma de administração pública, que melhor atendesse aos anseios estatais e sociais, e, assim, se adequasse à separação do público e do privado, com a observância da lei, a impessoalidade e a separação dos poderes, características marcantes do Estado Liberal.

Foi então que surgiu a Administração Pública Burocrática, com a finalidade precípua de combater o nepotismo e a corrupção do patrimonialismo, sendo orientada pelos princípios da profissionalização; carreira e hierarquia funcional; impessoalidade e formalismo, os quais podem ser sintetizados no chamado princípio do poder racional legal (SANTOS, 2003, p.165).

Ressalte-se que o termo burocracia, neste caso, não é empregado de forma pejorativa, como sinônimo de algo sem eficiência ou que não funciona a contento, mas sim com os contornos propugnados por Max Weber de separação

do público e do privado, e da propriedade privada da propriedade estatal (CASTRO, 2007, p.230).

A administração pública burocrática busca por meio do formalismo fixar regras que determinem o comportamento dos servidores e administradores públicos, regras estas dotadas de impessoalidade para fins de acabar com a corrupção e com o nepotismo característicos do patrimonialismo, e, desse modo, torna-se imprescindível o conhecimento das regras por aqueles que estão envolvidos nos atos públicos.

Silva (2002, p.53-54) menciona as principais características da administração burocrática, citando a descrição realizada por Weber. Observe-se:

[...] como forma pura, em razão de não ser rigorosamente encontrada na aplicação prática, recebendo tal denominação por efetivar a prática administrativa por intermédio de expedientes escritos, possuir um corpo de funcionários estáveis e profissionalizados (a burocracia) e fazer funcionar a dominação tendo como base o estatuto, legislação aprovada e sancionada conforme regras do direito positivo, o que lhe dá a legitimidade para o exercício do poder sob uma forma que pressupõe a vontade de obedecer por parte dos administrados, que deverão pesar as consequências entre obedecer a legislação e usufruir das vantagens do sistema ou desobedecê-las, submetendo-se às sanções correspondentes.

Deste modo, verifica-se que a administração burocrática apoia-se no conhecimento técnico, que lhe confere caráter racional e assegura a alta eficiência administrativa, pressupondo-se "uma certa racionalidade impessoal que, orientada por regras formais, padroniza e confere igualdade no tratamento dos casos, estabelecendo com nitidez as relações de mando e subordinação [...]" (MATIAS-PEREIRA, 2012, p.57).

Essa burocracia configurou-se numa resposta à corrupção, buscando-se maximizar os controles administrativos, tendo como ponto de partida a desconfiança nos administradores públicos e nos cidadãos que realizam as demandas, dando início ao exercício do controle (MATIAS-PEREIRA, 2012, p.60).

As arrecadações, diversamente do que ocorria no patrimonialismo, eram realizadas em favor do Estado e não do monarca, garantindo a transparência no

uso da *res publica*, uma vez que, como leciona Silva (2002, p.59), "é favorecido o desenvolvimento quantitativo e qualitativo das tarefas administrativas, de modo a atender, de forma nivelada, com superioridade técnica e especialização, aos mais variados interesses dos administrados".

Assim, quanto maior a ação estatal, maior também deve ser o aparato burocrático, gerando aumento significativo de despesa e necessidade de maior controle sobre seu funcionamento, mediante novas técnicas e formas, dirigido às novas funções assumidas pelo Estado Social.

Com esse padrão rígido o Estado voltou-se para si e os funcionários públicos foram perdendo a noção de sua principal missão aos cidadãos, dado que estavam voltados apenas para o seu próprio poder. Ainda, com o surgimento do Estado Social do século XX este modelo não garantiu "nem a rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público, sendo na verdade lentos, caros, autorreferidos, ou seja, pouco ou nada orientados para o atendimento das demandas dos cidadãos" (MATIAS-PEREIRA, 2012, p.60).

Corroborando as palavras de Matias-Pereira (2012), ao tratar do modelo de administração burocrática, Castro (2007, p.64) aduz que: "É próprio do modelo burocrático um agigantamento da máquina estatal e a confusão entre o interesse público (interesse legítimo de cada cidadão) com o interesse do Estado (afirmação do poder estatal na gestão dos negócios públicos)".

Esse tipo de administração pública foi objeto de críticas, uma vez que estava se mostrando inadequado para as novas pretensões sociais, pois, com o advento do Estado Social, exigiu-se, além da prestação de serviços públicos essenciais pelo Estado, que estes serviços fossem prestados de forma eficiente, e, para tanto, fazia-se necessária a existência de uma administração pública voltada para os custos, menos hierarquizada e mais flexível, visando à qualidade na prestação de serviços públicos.

Por essas razões foi necessária a adaptação do modelo de administração pública existente para outra que fosse voltada para os resultados, o atendimento ao cidadão-cliente, ou seja, um modelo de administração pública gerencial, que

primasse pelo princípio da eficiência e pela flexibilidade da gestão. Assim, aos poucos foram aparecendo os contornos de uma nova forma de administração pública, a gerencial, iniciada na Grã-Bretanha (THATCHER, 1979) e, em seguida, nos Estados Unidos (REAGAN, 1980).

Conforme o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE (BRASIL, 2005, p.21), o modelo gerencial surgiu na segunda metade do século XX, como resposta "à expansão das funções econômicas e sociais do Estado; ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial".

Todavia, como leciona Borges (1999, p.88-89), a Administração Pública Gerencial não foi uma novidade, uma vez que ela já vinha sendo paulatinamente implantada com a evolução do Estado, por meio dos instrumentos de privatizações, desregulação, desestatização e terceirizações, sendo, desse modo, um aperfeiçoamento do modelo já existente.

Segundo Matias-Pereira (2012, p.60), o marco referencial da nova administração pública é:

[...] estimular nos servidores públicos um compromisso com a estruturação de uma administração pública mais preparada para atender às crescentes demandas da sociedade, num contexto de fortes mudanças. Nesse esforço, deve procurar rever a forma de prestação dos serviços ao público buscando maior eficiência, eficácia e efetividade. Para mudar o comportamento da cultura das organizações públicas, tendo o cidadão como foco, exige profunda revisão dos modelos organizacionais existentes.

Assim, ela é chamada de Administração Pública de resultados, a qual visa obter o aumento de efetividade na prestação de serviços públicos, delimitando as políticas públicas, aumentando a eficiência dos serviços públicos e equalizando as despesas da máquina administrativa, ou seja, oferecendo serviços eficientes a baixo custo estatal. É o que informa o PDRAE (2005, p.21-22), ao mencionar que "a diferença em relação ao modelo anterior está na forma de controle, que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados".

Para Borges (1999, p.87), a administração pública gerencial é a busca do aumento da eficiência na atuação do Estado, que pretende se tornar mais flexível,

"passando da posição de principal protagonista a promotor e regulador do processo de desenvolvimento, a ser alcançado com a participação do setor privado, com vistas à obtenção de melhores resultados".

Sinteticamente, Matias-Pereira (2012, p.62) elenca dez das principais características da administração pública gerencial, apresentadas no quadro a seguir:

| Administração Pública Gerencial - APG | |
|--|--|
| 1 | Procura obter resultados valorizados pelos cidadãos. |
| 2 | Gera <i>accountability</i> . |
| 3 | Compreende e aplica normas, identifica e resolve problemas, melhora continuamente os processos. |
| 4 | Separa serviços e controle, cria apoio para normas, amplia a escolha do usuário, encoraja ação coletiva, cria incentivos, define, mede e analisa resultados. |
| 5 | Orienta-se pelos resultados. |
| 6 | Foca o cidadão. |
| 7 | Luta contra o nepotismo e a corrupção. |
| 8 | Evita adotar procedimentos rígidos. |
| 9 | Define indicadores de desempenho – utiliza contratos de gestão. |
| 10 | É multifuncional e flexibiliza as relações de trabalho. |

Quadro 4 - Características da Administração Pública Gerencial

Fonte: Adaptado de Matias-Pereira (2012).

Nesse modelo de APG, o gestor público, quando da elaboração de um programa ou de uma política pública dirigida à população, deve seguir uma série de etapas, com metas, objetivos, indicadores, a fim de que possa, com certo grau de segurança, garantir que ao final irá obter os resultados esperados.

Conforme leciona Kettl (2005), o modelo gerencial pode ser representado por dois pilares principais, ilustrados a seguir:

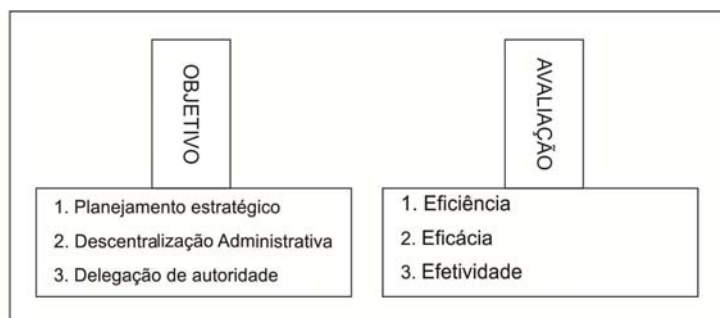


Figura 1 - Bases do Modelo Gerencial de Administração Pública

Fonte: Adaptado de Kettl (2005).

Verifica-se, no entanto, que algumas características da administração burocrática permanecem e são bases de apoio à administração pública gerencial.

Como exemplos pode-se citar a estrutura dos sistemas de controle da administração pública; exigência de concurso público para provimento de cargos; carreiras funcionais estruturadas; procedimentos específicos para realização das despesas públicas; observância da lei e de regulamentos, dentre outros, e é por esta razão que a maioria dos autores afirma que ela é apenas um aperfeiçoamento da administração burocrática, tendo nascido com a intenção de incrementá-la e não substituí-la.

Diante de todos os pressupostos previstos pelo modelo gerencial, pode-se constatar que o caminho a se trilhar ainda é muito longo, pois, embora na teoria o modelo se mostre perfeito, quando colocado em prática ele enfrenta várias barreiras, pois, como frisado, ele não rompeu com o modelo burocrático, mantendo-se os controles formais. Mudou-se a forma de agir com vistas aos resultados, para a máxima efetivação da gestão.

Apresentados os três principais modelos de gestão decorrentes da redefinição e evolução do Estado, traçando suas principais características, impõe-se verificar a incidência desses modelos na estrutura do Estado brasileiro, bem como sua evolução no decorrer dos anos.

2.1.4.2 A estrutura administrativa na gestão do Estado brasileiro

Inicialmente é imperioso mencionar que, embora existam marcos temporais para cada modelo de administração pública no contexto brasileiro, com o passar dos tempos esses modelos foram se inter-relacionando, havendo sobreposição de um em relação ao outro, dependendo do momento pelo qual o país se encontrava. Como ensina Martins (1997, p.15):

O patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia extensiva e a intervenção do Estado na economia estão inscritos na tradição brasileira como características persistentes da herança colonial. Alguns desses traços também tornaram-se profundamente enraizados na cultura política brasileira e, de forma surpreendente, sobreviveram às enormes mudanças que o País atravessou nos últimos 50 anos. Talvez seja por isso que a política parece sempre estar em descompasso com as transformações econômicas e sociais.

Dessa forma, a administração pública brasileira vivenciou três fases distintas. A primeira, com predominância do patrimonialismo, compreendeu o período da colonização à Era Vargas; a segunda foi da Constituição de 1934 à Constituição de 1988, marcada pela administração pública burocrática; e, a terceira fase, da Constituição de 1988 até os dias atuais, período em que se observa a predominância da administração pública gerencial.

Para melhor compreensão, apresenta-se, na figura a seguir, a linha do tempo com a evolução administrativa ocorrida no Brasil, demonstrando os principais eventos que contribuíram para sua ocorrência.

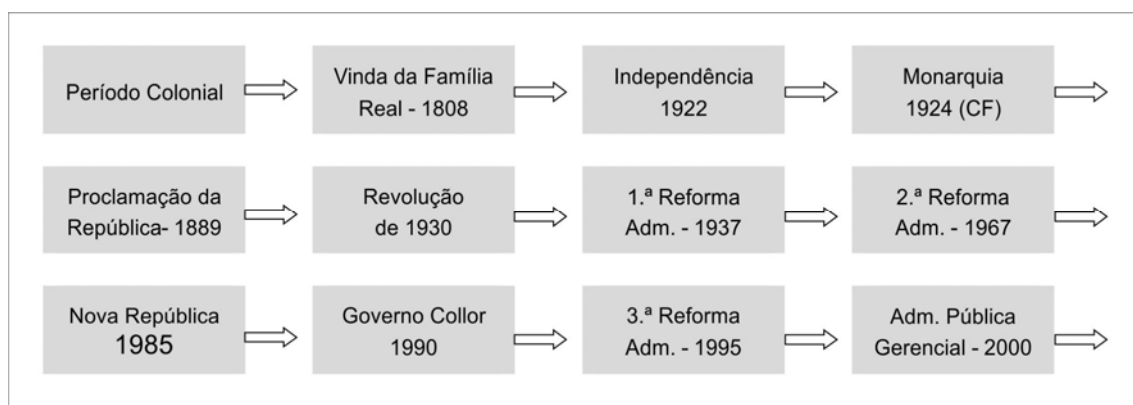


Figura 2 - Historiografia da Administração Pública no Brasil

Fonte: A Autora, baseada em Bresser-Pereira (2001), Matias-Pereira (2010), Meirelles (1987), Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE (1995).

Na primeira fase, verifica-se que o Estado sofreu mudanças quando da proclamação da República, deixando o poder de ser centralizado no monarca (absolutismo) e passando às oligarquias. Entretanto, neste novo sistema de governo restou preservada a forma patrimonialista de exercício do poder, ou seja, marcada pelas trocas de favores e lealdade política, típicas do patrimonialismo, na qual a corrupção e o nepotismo são práticas usuais.

Em 1900, o Estado Brasileiro "é ainda um Estado oligárquico em que uma elite de senhores de terras e de políticos patrimonialistas dominava amplamente o país" (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.225), onde o Estado arrecada impostos da classe burguesa para benefício da classe dominante e os interesses pessoais sobressaem aos públicos.

A Constituição de 1891 reconheceu a transformação das províncias em Estados e consagrou a federação, a república, como forma de governo, e o presidencialismo como sistema de governo, configurando, assim, a descentralização do poder central.

No que tange à administração pública, ela continuou com tendências patrimonialistas, com evidentes relações de clientelismos e favorecimentos políticos, configurando-se a federação patrimonialista. Como afirma Bresser-Pereira (2001, p.230),

O regime continuava oligárquico, as eleições fraudulentas; o eleitorado subira apenas de um para dois por cento da população na república. A estrutura econômica e a estrutura de poder não haviam mudado. Pelo contrário, com o estabelecimento da federação na Constituição de 1891, e a decorrente descentralização política de um Estado que no império fora altamente centralizado, o poder dos governadores e das oligarquias locais aumentara ao invés de diminuir.

Essas práticas patrimonialistas sofreram pesadas críticas e, desse modo, com uma proposta de mudança política e administrativa, Getúlio Vargas, vitorioso na revolução de 1930, inicia um novo modelo de administração pública, com vistas a combater as práticas de corrupção e nepotismo – a administração pública burocrática.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE (BRASIL, 1995, p.18) descreve as mudanças ocorridas a partir dos anos 1930, com o início da administração burocrática, sobretudo em relação à racionalização do sistema, mencionando que ela:

Surge no quadro da aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado assume papel decisivo, intervindo pesadamente no setor produtivo de bens e serviços. A partir da reforma empreendida no governo Vargas por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, a administração pública sofre um processo de racionalização que se traduziu no surgimento das primeiras carreiras burocráticas e na tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público. A implantação da administração pública burocrática é uma consequência clara da emergência de um capitalismo moderno no país.

O PDRAE segue mencionando a criação, em 1936, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com a intenção de modernizar a

administração pública, principalmente em relação aos setores de pessoal, materiais e orçamento. Ressalta-se que foi a partir da criação do DASP que a função orçamentária passa a ser uma atividade formal e vinculada ao planejamento público (BRASIL, 1995, p.18).

Bresser-Pereira (2001, p.233) discorre sobre a criação do DASP, asseverando que a sua criação,

[...] ocorrida já nos quadros do Estado Novo, acontecia em um momento em que o autoritarismo brasileiro voltava com força, mas agora para realizar a revolução modernizadora do país, industrializá-lo, e valorizar a competência técnica. Representou assim, no plano administrativo, a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.

Entretanto, embora uma das principais intenções quando da criação do DASP fosse a reformulação e incrementação da administração de recursos humanos, pautada no princípio do mérito profissional (moldes weberianos), não houve a criação, na época, de políticas de recursos humanos eficazes, que respondessem aos anseios do Estado. Observou-se, sim, evolução apenas em alguns aspectos, como, por exemplo, a necessária realização de concurso público para provimento de cargos e treinamento de pessoal (BRASIL, 1995, p.19).

Verifica-se que as reformas administrativas realizadas no Brasil não se configuraram num processo global, em que a ação dos governos se volta para as transformações, com vistas a maior eficiência e melhor prestação de serviços ao cidadão e à sociedade, mas sim pautaram-se por atitudes momentâneas e temporárias, não havendo um processo de debates constantes visando ao aperfeiçoamento e transformações eficazes e duradouras (SANTOS, 2003, p.173).

Desse modo, foram sendo feitas adaptações no modelo burocrático iniciado em 1930 e reconhecido pela Constituição de 1934, o qual sofreu inúmeras tentativas de reforma, para fins de se adequar aos anseios da população e às novas exigências do Estado, uma vez que se mostrou um modelo muito rígido e oneroso desde o início. Como destaca Bresser-Pereira (2001, p.234):

[...] em 1938 tem um primeiro sinal da administração gerencial, com a criação de primeira autarquia. Surgia então a ideia de que os serviços públicos na 'administração indireta' deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da 'administração direta' ou central.

Vários governos, a exemplo de Juscelino Kubitschek (JK), encetaram esforços na tentativa de simplificação dos processos administrativos e diminuição da burocracia exacerbada que se apresentava, visando à efetivação de reformas globais e à descentralização dos serviços (BRASIL, 1995, p.19).

O marco dessas tentativas foi a reforma operada em 1967, por meio do Decreto-Lei 200, considerado formalmente como um primeiro momento da administração gerencial brasileira. A partir da edição deste Decreto-Lei ocorreu o processo de descentralização da administração pública, com a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista (BRASIL, 1995).

Nesse mesmo período, já com vistas ao modelo gerencial, foram instituídos o orçamento e o planejamento como ferramentas de gestão administrativas, e, ainda, deu-se início ao "processo de desconcentração/descentralização, à tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, à sistematização, à coordenação e ao controle" (BRASIL, 1995, p.19).

Sobre esse período, e especificamente sobre o Decreto-Lei 200/67, Meirelles (1987, p.5) discorre o que segue:

[...] o Dec.-Lei 200, de 27.02.1967, derogou os princípios obsoletos do velho código da Contabilidade Pública da União e seu Regulamento, atualizando, agilizando e simplificando esse procedimento, de modo a atender com mais eficiência e presteza às exigências do serviço público e às modernas técnicas de administração.

Assim, não há dúvidas de que o Decreto-Lei 200 de 1967 promoveu uma reestruturação na administração pública, sobretudo em relação à descentralização da administração, por meio da qual a administração indireta passou a atuar em setores produtivos da economia, e as funções do Estado passaram a ser exercidas com maior flexibilidade. Bresser-Pereira (2001, p.236) argumenta: "esta era uma reforma pioneira, que prenunciava as reformas gerenciais que ocorreriam em alguns países no mundo desenvolvido a partir dos anos 80, e no Brasil, a partir de 1995".

Em que pese a grande evolução na seara administrativa com a reforma de 1967, as modificações ocorridas não se mantiveram, uma vez que suas diretrizes

foram desvirtuadas, principalmente em relação ao seu principal avanço, a descentralização administrativa.

Bresser-Pereira (2001, p.238) destaca dois dos principais desvirtuamentos que se deram no período, sendo o primeiro a permissão de contratação de empregados sem concurso público, o que facilitou as práticas clientelistas, e, segundo, a preocupação apenas com a administração indireta, não havendo, desse modo, mudanças no âmbito da administração direta, a qual deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras, gerando sério problema pela falta de pessoal qualificado nas funções estatais.

Nesse período de transição democrática de 1985, o desenvolvimento e aperfeiçoamento da administração pública sofreu certo declínio, ficando praticamente paralisadas as ações que visavam a uma administração pública gerencial, instaurando-se um novo populismo patrimonialista no Brasil com o fortalecimento da alta burocracia (BRASIL, 1995, p.20).

Nesse contexto, sem que houvesse a participação popular, o poder constituinte editou a nova Constituição Federal de 1988, a qual promoveu o engessamento do aparelho estatal, com regras burocráticas rígidas, na tentativa de acabar com o clientelismo que havia se instaurado no país.

Nos termos relatados no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p.20):

A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta.

A nova Constituição Federal de 1988, embora de forma não totalmente explícita, trouxe alguns aspectos da administração pública gerencial, como, por exemplo, no artigo 70, quando usa a expressão "economicidade"; no inciso II do artigo 74, quando menciona "comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência", e ainda, no §7.º do artigo 144, ao dispor "de maneira a garantir a eficiência de suas atividades" (BRASIL, 1988).

No entanto, apesar das previsões citadas, verifica-se que com a edição da nova Constituição houve um verdadeiro abandono das práticas defendidas pela administração gerencial, reafirmando-se os ideais da administração pública burocrática e práticas clientelistas, em face da ingerência patrimonialista.

A Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã de cunho democrático, afiançou vários direitos sociais em seu Capítulo II, contudo sem estudar previamente a capacidade do Estado em promovê-los. Ainda, acarretou o engessamento da máquina administrativa, dificultando o desenvolvimento econômico do país, pois o sistema administrativo estava calcado num formalismo exacerbado, com inúmeras normas e procedimentos rígidos (BRASIL, 1995, p.22-23).

Diante desse cenário, a sociedade era obstada a participar da administração pública, pela sua dificuldade de participação e acesso às informações, uma vez que aos atos administrativos não era dada a devida transparência, necessária para a realização do controle social.

Desse modo, o presidente Fernando Henrique Cardoso, verificando a crise da administração pública, os problemas fiscais e financeiros do Estado, visando à reforma do Estado Brasileiro, criou, em 1995, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE (BRASIL, 1995), que implantou o Plano Diretor da Reforma.

Esse Plano Diretor (BRASIL, 1995, p.11) previu cinco frentes de atuação, quais sejam:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e, (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua "governança", ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.

Dessa forma, por meio de novas práticas de gestão pública, chamadas de nova gestão pública (NPM) ou administração pública gerencial, vários conceitos e

práticas tiveram que ser revistos para adaptar os serviços públicos ao novo conceito de gestão, buscando torná-los mais eficientes e eficazes em sua atividade finalística, atendendo tempestivamente e com qualidade aos anseios da população.

Conforme bem ponderado por Matias-Pereira (2010, p.49), esta mudança de paradigma não é tão fácil de ocorrer, uma vez que os instrumentos de políticas de gestão públicas existentes, como planejamento, organização governamental, serviço civil, entre outros, ainda não funcionam de forma adequada no país, o que dificulta a concretização de políticas públicas finalísticas no Brasil.

Essa reforma dos anos 1990, indubitavelmente, avançou quanto à utilização do termo governança e em relação aos princípios da participação, transparência pública, controle social e *accountability*, tendo como principal objetivo manter equilibradas as contas públicas, e, paralelamente, aumentar a capacidade da ação do Estado, com a substituição do modelo burocrático pelo gerencial. Como leciona Matias-Pereira (2012, p.190), "a implantação da NPM no Brasil procurou delinear um novo padrão de gestão pública, a denominada administração gerencial, apoiada nos princípios da flexibilidade, ênfase em resultados, foco no cliente e controle social".

Assim, em 1998 foi editada a Emenda Constitucional (EC) n.º 19/98, a qual apontou um caráter de irreversibilidade, propiciando mudanças não apenas a curto prazo, mas também a médio e longo prazos, introduzindo várias mudanças no texto constitucional, sendo uma das principais a inserção do princípio da eficiência no *caput* do artigo 37, orientando-se pela busca da efetividade nos resultados da administração pública.

Por óbvio que a reforma da administração pública não se concretiza apenas com a alteração dos dispositivos constitucionais, embora esta seja necessária, mas também com a inclusão da sociedade e dos servidores públicos nesse processo para que se torne algo eficaz e legítimo, cultura esta que só se desenvolve com o passar dos anos. Por essa razão, a EC 19/98 representou sem dúvida a última grande reforma, a qual vem sendo lapidada ao longo do tempo, visando à melhoria na prestação dos serviços públicos, com um enfoque menos burocrático e mais gerencial da administração pública.

Segue quadro sinótico relativo à administração pública.

| Administração Pública | |
|--|--|
| Conceito | <ul style="list-style-type: none"> - Sentido amplo (aspecto subjetivo) abrangendo os órgãos do governo e os administrativos; sentido amplo (aspecto objetivo) abrangendo a função política e a função administrativa; - Sentido estrito, compreendendo as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa (aspecto subjetivo), bem como a atividade administrativa exercida por estes entes; - É o instrumental utilizado pelo Estado para pôr em prática, ou melhor, executar as opções políticas do Governo, atendendo às necessidades da coletividade. |
| Evolução dos Modelos: Patrimonialista ao Gerencial | |
| Patrimonialista | <ul style="list-style-type: none"> - Característica dos governos despóticos e absolutistas; - A vontade do soberano se confunde com a da administração; - Prática de nepotismo e corrupção; - Cargos públicos são considerados prebendas. |
| Burocrática | <ul style="list-style-type: none"> - Separação dos poderes, observância da lei, impessoalidade; - Formalismo como forma de combater o nepotismo e a corrupção; - Princípios da profissionalização, carreira e hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo (poder racional legal); - Conhecimento técnico, que lhe confere caráter racional e assegura a alta eficiência administrativa; - Maximização dos controles administrativos; - Engessamento da máquina administrativa, altos custos dos serviços públicos, lentidão na prestação de serviços. |
| Gerencial | <ul style="list-style-type: none"> - Foco no cidadão e nos resultados; - Dever de prestar contas; - Separação dos serviços com o controle; - Evita a adoção de procedimentos rígidos; - Flexibilidade administrativa; - Define indicadores de desempenho em busca de maior eficiência; - Transparência e <i>accountability</i>; - Descentralização administrativa e planejamento estratégico. |
| A Estrutura Administrativa na Gestão do Estado Brasileiro | |
| Patrimonialista | <ul style="list-style-type: none"> - Período da colonização à Era Vargas (1930); - Predominância do clientelismo e favorecimentos políticos. |
| Burocrática | <ul style="list-style-type: none"> - Década de 1930 a 1988; - Tentativa de acabar com a corrupção e o clientelismo racionalizando o sistema; - Formalismo exacerbado; - Durante este período iniciaram as tentativas de flexibilização da administração pública, por meio de criação de ministérios e edição de atos, como, por exemplo, o Decreto-Lei 200/67, considerado o marco da administração pública gerencial no Brasil, o qual previu a descentralização administrativa; - Constituição Federal de 1988 com fortes características burocráticas, possuindo poucos aspectos gerenciais, provocando o engessamento da administração pública em virtude do excesso de formalismo. |
| Gerencial | <ul style="list-style-type: none"> - Década de 90 até os dias atuais; - Reforma iniciada no governo de Fernando Henrique Cardoso; - EC 19/98 - representou a última grande reforma administrativa com vistas à administração pública gerencial; - Ênfase em boas práticas de governança; maior participação da sociedade (transparência de controle social), planejamento e <i>accountability</i>; - As modificações instituídas pela EC 19/98 vêm sendo lapidadas ao longo dos anos, visando à melhoria na prestação dos serviços públicos com um enfoque menos burocrático e mais gerencial. |

Quadro 5 - Quadro Sinótico sobre a Administração Pública

Fonte: A autora.

2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA E GOVERNABILIDADE

Tratando-se do tema central deste estudo, não há como deixar de trazer a lume discussões sobre os conceitos de governança pública e governabilidade, suas nuances, bem como a influência desta governabilidade nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo. Assim se faz nesta seção, iniciando-se pela Governança no Setor Público.

2.2.1 Governança no Setor Público

O conceito de Governança, no início da década de 1990, estava vinculado à ideia de desempenho gerencial e administrativo, surgindo como uma referência de bom governo e da capacidade do Estado de executar eficazmente suas políticas públicas.

Assim, governança pode ser conceituada como "a capacidade que determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas" (MATIAS-PEREIRA, 2012, p.75), notadamente no que concerne à gestão financeira, técnica e gerencial, entendidas como as mais relevantes para proporcionar a execução das demandas sociais.

Essa conceituação de governança, em face da intensificação das discussões acerca do assunto, passou a incorporar outras variáveis, sendo uma das principais a atuação da sociedade como ator político (o principal da relação: agente *versus* principal), criando uma relação de cooperação e colaboração entre Estado, mercado e sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.109).

Nesse contexto, Matias-Pereira (2010, p.110) enfatiza que a capacidade de governança implica:

[...] a capacidade governamental em criar e assegurar a capacidade de *enforcement* de regras universalistas nas transações sociais, políticas sociais e econômicas. Do ponto de vista político, governança implica também a capacidade de resistência à captura por grupos de interesse por parte das elites governamentais e a promoção da *accountability*.

Corroborando com a conceituação dada por Matias-Pereira (2010), Diniz (1996, p.12) menciona que o termo governança envolve "a capacidade da ação estatal na implementação de políticas e na consecução de metas coletivas. Refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade".

Dessa forma, a governança pode ser entendida como a força que determina o equilíbrio de poder entre governantes, gestores, servidores e sociedade com a finalidade precípua de fazer prevalecer o interesse público sobre os particulares, com vistas à consecução do bem comum, reduzindo os custos das transações e aumentando o nível de transparência dos governos.

Matias-Pereira (2010, p.124) argumenta que uma boa governança pública está apoiada em, no mínimo, quatro princípios: "relações éticas, conformidade em todas as suas dimensões, transparência e prestação responsável de contas (*accountability*)", sem os quais uma gestão pública não pode sequer existir, caracterizando-se como uma tarefa contínua, que demanda aperfeiçoamento, permanência e participação de todos os atores envolvidos.

Ademais, conforme tratado no capítulo anterior, observa-se que o Brasil encontra-se num grau de aperfeiçoamento das práticas gerenciais de administração pública, almejando uma maior efetividade, eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos à população. Para tanto, são imprescindíveis boas práticas de governança pública, que proporcionem o estreitamento de relações entre os atores envolvidos, a fim de aumentar a capacidade de formulação e implementação de políticas voltadas ao crescimento local.

Nesse cenário, assevera-se que a governança pública local visa estudar a "inter-relação entre governo, agentes de mercado e atores sociais, em processo de promoção e coordenação de ações de inclusão social e ampliação de participação do cidadão nos processos decisórios relacionados a políticas públicas e sociedade" (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.115), pois o processo de municipalização alcançado com a reforma do Estado fortaleceu o governo local, estabelecendo novos procedimentos entre governo local e sociedade, dado que o governo encontra-se mais próximo das demandas sociais.

Santos Junior (2003, p.35-36) destaca que esse processo de municipalização possui três características: fortalecimento do governo local; crescente responsabilização dos governos municipais, e peso dos direitos sociais no ordenamento legal.

De forma resumida, pode-se dizer que a governança pública é o *modus operandi* de o governo formular e executar suas políticas públicas, necessitando, para tanto, observar alguns princípios que devem nortear a ação governamental, estando dentre os principais: ética, prestação de contas (*accountability*) e transparência, em que esta última é condição essencial para a consolidação da democracia.

Feitas as considerações entendidas como pertinentes ao tema em estudo sobre a governança pública, no próximo tópico trata-se do conceito de governabilidade, sua distinção da governança pública e sua influência nas relações entre o poder executivo e o legislativo.

2.2.2 Governabilidade e as Relações do Executivo com o Legislativo

O termo governabilidade, da mesma forma que governança pública, "não possui uma única definição, ou seja, tende a variar de autor para autor, de acordo com sua nacionalidade, orientação ideológica e a ênfase que é dada a um ou outro elemento" (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.67).

A governabilidade está ligada ao exercício da autoridade política, ou, melhor dizendo, diz respeito às "condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em dada sociedade, como a forma de governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários, etc." (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.110).

Oliveira, Carvalho e Corrêa (2013), em convergência com o apontado por Matias-Pereira (2010), entendem que a governabilidade está ligada à ação do governo, ou seja, ação de "governar" enquanto verbo, conduzindo-a mais à dimensão político-estatal do que operacional-principiológica como assentado à governança.

Consoante se vê, a governabilidade depende não apenas da adequação do governo aos objetivos a serem alcançados, mas também das condições políticas, econômicas e sociais do local, pois, conforme assevera Ferreira Filho

(1993), a governabilidade é "a capacidade do Governo conduzir a máquina estatal e, por meio dela, a sociedade, no sentido de objetivos colimados não em tese, mas num quadro histórico, determinado, concreto".

Conforme sintetiza Bresser-Pereira (1998) *apud* Araujo (2002, p.7), governabilidade "é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade [...]", capacidade de governar resultante da relação entre Estado, governo e sociedade.

Assim, tem-se que a governança é a capacidade do governo de formular e implementar políticas públicas, enquanto a governabilidade é a autoridade política do Estado em si, traduzida como a capacidade do Estado de agregar os diversos interesses sociais e dar-lhes um objetivo comum (MATIAS-PEREIRA, 2012, p.77).

Partindo dessa conceituação de governabilidade, é relevante fazer algumas considerações a respeito da relação entre o executivo e o legislativo no contexto político brasileiro, para que se possa responder à questão problema deste trabalho com maior concretude. Afinal, para aferir a influência política da governabilidade no julgamento das contas municipais, é preciso verificar a relação existente entre os poderes executivo e legislativo.

Para tanto, é essencial trazer à tona questões atinentes à tripartição dos poderes, ou, modernamente falando, da separação das funções estatais, uma vez que, como já estudado, o poder soberano estatal é uno.

Sumariamente, a função principal (típicas e atípicas) dos poderes executivo e legislativo são as seguintes:

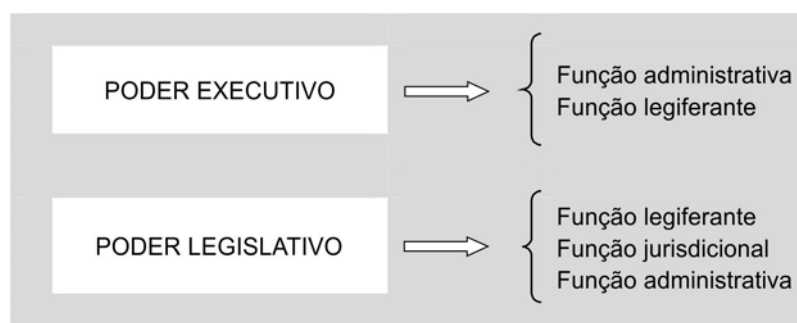


Figura 3 - Principais funções dos Poderes do Estado
Fonte: Adaptado de Justen Filho (2006, p.26).

Para Justen Filho (2006, p.28), o poder executivo é "um conjunto de órgãos, organizados entre si segundo uma concepção hierárquica centralizadora, em que prevalece a clara influência das concepções napoleônicas", cujo cargo mais elevado é o ocupado pelo chefe do executivo, ou seja, Presidente da República, Governador do Estado ou do Distrito Federal e Prefeito Municipal.

Já o poder legislativo é aquele exercido pelo Congresso Nacional (em nível federal, pelas Assembleias Legislativas em nível estadual, e Câmara de Vereadores em nível municipal), que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (BRASIL, 1988). Estes poderes, conforme prevê o artigo 2.º da Constituição Federal (CF), são independentes e harmônicos entre si (BRASIL, 1988).

Entretanto, em que pese a previsão constitucional, tomando-se por base a relação entre os poderes executivo e legislativo, verifica-se que na dinâmica do sistema presidencialista há predominância do poder executivo sobre os demais, principalmente no sistema brasileiro, em face das concessões realizadas pelo próprio poder legislativo, em detrimento de suas competências institucionais (DALLAVERDE, 2013, p.37).

Afinal, como afirma Figueiredo (1981), separar as funções do Estado em poderes distintos e independentes é negar o próprio Estado, vejamos:

Separar o Poder do Estado em Poderes distintos e independentes é esvaziar o Poder, é negar o Estado, é impedir o governo. [...] não há como falar-se, nos dias fluentes, de um relacionamento dos "Poderes" do Estado em termos de independência – o que pressupõe competição – nem de paralelismos, que presume rumos diferentes, mas de harmonia, de colaboração, de unidade, de complementação, de organicidade [...].

Assim, denota-se que o fato de a Constituição prever que os poderes são dotados de autonomia e independência não significa que eles estão imunes à interferência ou controle dos demais poderes, pois a tripartição rígida no sistema presidencialista não se ajusta às exigências das novas funções sociais do governo.

Silva (2008) menciona inclusive que o presidencialismo, em face da separação rígida entre os poderes executivo e legislativo, levou grande parte da literatura a atribuir a este sistema a causa da instabilidade democrática nos países da América Latina que o adotaram, tendo a separação dos poderes se tornado sinônimo de ingovernabilidade.

Dessa forma, para fins de evitar esta crise de governabilidade, muitos autores defendiam a adoção do sistema parlamentarista no Brasil, bem como a realização de uma reforma eleitoral e partidária para que fosse garantida a governabilidade, eis que com partidos fracos e separação rígida dos poderes isso não ocorreria.

Tratando dessa relação entre executivo e legislativo, não se pode deixar também de mencionar os estudos realizados por Limongi e Figueiredo (1999), cuja obra foi considerada o primeiro e principal trabalho que tratou dos novos aspectos do sistema presidencialista brasileiro.

Esses autores defendem que os poderes executivo e legislativo devem interagir entre si para a criação e implementação das políticas públicas, cuja relação sempre será liderada pelo chefe do poder executivo, sendo plenamente positiva ao interesse público.

Para melhor resumir as principais constatações desses estudiosos, Silva (2008), referenciando-os, destaca que:

[...] mesmo nos países de presidencialismo "puro", como nos Estados Unidos, Executivo e Legislativo interagem para promover as políticas públicas, sendo o presidente o ator proeminente desta relação. [...] a cooperação do Parlamento com o Executivo nos sistemas presidencialistas ocorre de forma muito mais positiva do que afirmado pelos seus críticos. Os principais fatores citados são os poderes legislativos dos executivos presidencialistas, os poderes dos líderes partidários frente a sua bancada, o poder de agenda do governo e o controle do presidente sobre a máquina pública, também denominada de patronagem.

Ainda, Limongi e Figueiredo (1999, p.93-94) argumentam que o poder executivo possui o poder de agenda, contando com meios para angariar a cooperação dos parlamentares, e que o poder legislativo possui uma organização centralizada na qual os direitos parlamentares são distribuídos de acordo com os princípios partidários, cujos parlamentares votam de forma a articular a melhor estratégia para obter recursos para retornos eleitorais.

Ademais, observa-se que a própria Constituição possui dispositivos que de certa forma conduzem à sobreposição do poder executivo, como, por exemplo, o §2.º do artigo 64 da CF/88, que prevê que se os projetos de leis de iniciativa do executivo

não forem deliberados em até 45 dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa; a previsão de edição de medidas provisórias (artigo 62 da CF/88); a possibilidade de o executivo requerer a tramitação de urgência de seus projetos de lei (§1.º do artigo 64 da CF/88); a competência exclusiva do executivo para iniciativa de lei orçamentária, incluindo-se aí a tríade sistêmica do PPA, LDO e LOA; e a patronagem na formação do governo, uma vez que o presidente nomeia livremente seus ministros (artigo 84, I, da CF/88).

Aliás, corroborando com o suso afirmado, Dallaverde (2013, p.143) enfatiza que neste contexto político não se pode deixar de mencionar as relações decorrentes do "presidencialismo de coalizão e o uso abusivo e desmesurado das medidas provisórias e a manipulação da estimativa de receitas orçamentárias enquanto mecanismos secundários de governabilidade".

Sobre o presidencialismo de coalizão, Abranches (2006, p.225), ao tratar da reforma política no Brasil, mais especificamente das relações entre os poderes executivo e legislativo, discorre sobre o tema, aduzindo que "o presidente constrói base de apoio concedendo postos ministeriais a membros dos partidos com representação no Congresso, e estes, em troca, fornecem os votos necessários para aprovar sua agenda no Legislativo".

Silva (2008) observa que o presidente não depende do apoio do parlamento para ser eleito. No entanto, fatores institucionais justificariam a formação de uma base de apoio partidária ao chefe do poder executivo dentro do legislativo, razão pela qual se formariam os governos de coalizão.

Explicando o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro, Abranches (1998, p.22) afirma:

A lógica de formação das coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isto que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional. Adicionando-se à equação os efeitos políticos de nossa tradição constitucional, de constituições extensas, que extravasam o campo dos direitos fundamentais para incorporar privilégios e prerrogativas particulares, bem como questões substantivas, compreende-se que, mesmo no eixo partidário-parlamentar, torna-se necessário que o governo procure controlar pelo menos a maioria qualificada que lhe permita bloquear ou promover mudanças institucionais.

Resta evidenciada a influência política da governabilidade do chefe do poder executivo em detrimento do legislativo em vários aspectos no texto constitucional, conforme mencionado anteriormente. Afinal, a Carta Constitucional de 1988 dá ao executivo algumas prerrogativas que o colocam em posição diferenciada ao poder legislativo, possibilitando-lhe que utilize mecanismos e artifícios para alcançar suas pretensões.

Observa-se, no entanto, que não resta clara essa influência nos processos de julgamento das contas anuais do chefe do poder executivo, em que muitas vezes se conflitam interesses dos gestores e interesses sociais, econômicos. Questiona-se se esta influência política se sobrepõe ao dever do poder legislativo de exercer o controle sobre o executivo, nos termos apregoados pela Constituição Federal, sendo ele o controle representativo do povo sobre o seu agente principal: o governo, responsável pela boa gestão da *res publica* visando à implementação das políticas públicas necessárias para o bem comum dos seus *shareholders*.

Ainda, em se tratando da influência de um poder sobre o outro, cabe-nos consignar que o judiciário, embora necessária provocação pela parte lesada, exerce importante papel nesta seara, principalmente no que concerne ao julgamento de contas municipais, uma vez que, em se tratando de julgamento eminentemente político, é a arena responsável pela revisão dos julgamentos, a fim de verificar a legalidade e a motivação das decisões. Ressalte-se que o poder judiciário não apenas exerce esta função *a posteriori*, mas também *a priori*, eis que age como agente inibidor da prática de atos ilegais e ilegítimos. Deste modo, será que esta influência se sobrepõe à influência da governabilidade?

Em busca da resposta a esses questionamentos, cerne deste estudo, é que a presente pesquisa se orienta, cumprindo ainda, neste capítulo, fazer algumas considerações a respeito das Comissões das Câmaras Municipais, responsáveis pela emissão de pareceres sobre o processo de julgamento das contas do gestor municipal antes da deliberação final pelo plenário, para que, na sequência, em capítulo próprio, se possa tratar do controle externo e do efetivo julgamento das contas do executivo municipal.

2.2.3 As Comissões das Câmaras Legislativas Municipais

Para fins de conceituar as comissões legislativas, Meirelles (2006, p.648) afirma que "são grupos constituídos pelos próprios membros da Câmara a que se atribuem funções especializadas de estudo ou investigação de determinado assunto, em caráter permanente ou transitório".

Observa-se, assim, que as comissões são órgãos técnicos com o objetivo de realizar estudos específicos ou investigativos, cabendo a elas a emissão de parecer prévio sobre as proposições a serem discutidas e votadas no plenário.

Meirelles (2006, p.649) destaca a missão informativa dessas comissões, dado que elas "não legislam, não deliberam, não administram, nem julgam", cabendo a elas apenas as atribuições de estudar, investigar e apresentar conclusões ou sugestões às questões levadas a plenário.

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu artigo 58, a existência de comissões permanentes e temporárias no Congresso Nacional e em suas Casas, cujas atribuições deverão estar previstas no regimento interno da Casa ou no próprio ato que criá-las, assegurando ainda o texto constitucional que, quando da sua criação, seja assegurada a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares da Casa (BRASIL, 1988). Da mesma forma, a Constituição do Estado do Paraná faz a mesma previsão em seu artigo 62 (PARANÁ, 1989).

As comissões permanentes são aquelas previstas no Regimento como órgão interno e especializado da própria Casa Legislativa, constituída para fins de examinar e emitir parecer prévio a respeito das questões que serão discutidas e votadas no plenário. Elas são compostas, necessariamente, no âmbito municipal, por vereadores em exercício, assegurando em sua constituição o critério de representação proporcional previsto no texto constitucional, buscando manter a igualdade dos partidos políticos nos estudos e pronunciamentos (MEIRELLES, 2006, p.649-650).

Já as comissões especiais são aquelas ditas como transitórias, temporárias, constituídas por meio de resolução do plenário, integradas, como as

permanentes por vereadores em exercício, na forma do regimento da Casa, com duração limitada à finalidade para a qual foram criadas. Cite-se como exemplo as comissões parlamentares de inquérito (CPIs), constituídas para fins de apuração, investigação de fatos específicos, as quais duram apenas enquanto durar o processo investigatório.

Sinteticamente, nos termos constantes nos §§2.º e 3.º do artigo 62 da Constituição Estadual, cabem às comissões legislativas:

§2.º Às comissões, em razão da matéria e sua competência, cabem:

- I - discutir e votar o projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Assembleia Legislativa;
- II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
- III - convocar Secretários de Estado para prestarem informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;
- IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
- VI - apreciar programas de obras, planos estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§3.º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno da Assembleia Legislativa, serão criadas mediante requerimento de um terço dos Deputados, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilização civil ou criminal dos infratores (PARANÁ, 1989).

Os pareceres emitidos pelas comissões estarão limitados ao assunto de sua especialidade, o qual apresentará o ponto de vista técnico sobre a matéria analisada, e não o político, razão da importância desses pareceres, uma vez que são eles que darão clareza sobre a proposição para a sociedade e nortearão o plenário sobre a constitucionalidade e legalidade do tema a ser deliberado, bem como sobre a existência de recursos financeiros, orçamentários e conformidade com as normativas legais e principiológicas (MEIRELLES, 2006, p.650).

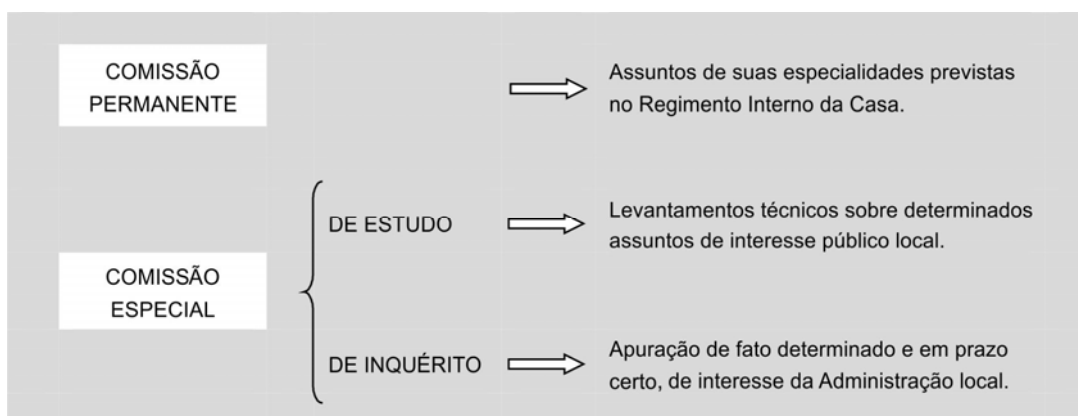


Figura 4 - Comissão Permanente e Comissão Especial Diferenciação
Fonte: A autora (2014).

É imprescindível a participação dessas comissões no processo de julgamento das contas dos prefeitos municipais, para fins de emissão de parecer prévio, o qual não se confunde com aquele emitido pelo Tribunal de Contas Estadual (TCE), pois as comissões é que realizarão a análise técnica das referidas contas, emitindo parecer, como pressuposto, assim como o TCE, desprovido de conteúdo político, visando nortear os vereadores quando do julgamento.

Neste mister atuam as Comissões Permanentes de Finanças, Orçamento e Tributação (CFO) e de Constituição, Legislação e Justiça (CLJ) em virtude da complexidade e do teor da matéria, cujos procedimentos para a realização da análise estão previstos nos Regimentos Internos das Câmaras Municipais, as quais darão aos vereadores e ao executivo as informações necessárias sobre a matéria e os aspectos do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado.

Empiricamente observa-se que os Regimentos Internos das Câmaras Municipais, em linhas gerais, são semelhantes ao modelo federal, com a nomeação dos membros das Comissões de forma a respeitar a representação partidária. Estes regimentos preveem, ainda, a obrigatoriedade, nos processos de julgamento das contas do executivo municipal, da prévia análise pelas comissões permanentes competentes, na tentativa de limitar a influência política da governabilidade exercida pelo executivo nesses processos.

Nos processos de julgamento das contas anuais dos prefeitos, a Câmara Municipal, por meio de seus vereadores, exerce função judicante, tendo conhecimento das consequências da aprovação ou rejeição das contas do chefe do executivo, cujo resultado pode causar consequências políticas, civis e mesmo penais.

Realizadas essas breves considerações sobre as Comissões Legislativas Municipais e sobre a Governança e Governabilidade em relação ao julgamento das contas anuais dos gestores do executivo municipal, cumpre apresentar alguns aspectos sobre o controle externo exercido pelo poder legislativo e a atuação do Tribunal de Contas do Estado neste processo.

No entanto, antes de iniciar a discussão do tema que vem a seguir, apresenta-se um quadro sinótico para melhor visualização da matéria aqui tratada.

| Governança Pública e Governabilidade | |
|--|--|
| Governança no setor público (Governança Pública) | <ul style="list-style-type: none"> - É o <i>modus operandi</i> de o governo formular e implementar suas políticas públicas, devendo-se, para tanto, observar alguns princípios que norteiam a ação governamental, dentre os principais: ética, prestação de contas responsável (<i>accountability</i>) e transparência (boa governança pública). - A governança local visa estudar a inter-relação entre governo, agentes de mercado e atores sociais, em processo de promoção e coordenação de ações de inclusão social e ampliação de participação do cidadão nos processos decisórios relacionados a políticas públicas e sociedade. Este processo de municipalização possui três características: fortalecimento do governo local, crescente responsabilização dos governos municipais e peso dos direitos sociais no ordenamento legal, influenciando diretamente na governança pública. |
| Governabilidade e as relações do Poder Executivo com o Legislativo | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Governabilidade</i> é o exercício da autoridade política, condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder em dada sociedade, como a forma de governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários etc. É a capacidade do Governo de conduzir a máquina estatal e, por meio dela, a sociedade, no sentido de objetivos colimados num quadro histórico, determinado, concreto. - Poder executivo é um conjunto de órgãos, organizados entre si segundo uma concepção hierárquica centralizadora, cujo cargo mais elevado é o ocupado pelo chefe do executivo. O Poder Legislativo é aquele exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Estes poderes são independentes e harmônicos entre si. - No sistema político brasileiro observa-se a sobreposição do executivo em relação ao legislativo, não apenas em face de previsões constitucionais, mas em razão da influência política da governabilidade (presidencialismo de coalizão). |
| Comissões das Câmaras Municipais | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Comissões</i> permanentes estão previstas no RI como órgão interno e especializado da própria Casa Legislativa, constituída para fins de examinar e emitir parecer prévio a respeito das questões que serão discutidas e votadas no plenário. - São compostas por vereadores em exercício, assegurando em sua constituição o critério de representação proporcional previsto no texto constitucional. - As Comissões Especiais se dividem em comissões de estudos e de inquérito; elas são transitórias, temporárias, constituídas por meio de resolução do plenário, com duração limitada à finalidade para a qual foram criadas. - No julgamento das contas anuais dos gestores municipais há a manifestação prévia das Comissões Permanentes de Finanças, Orçamento e Tributação e de Constituição, Legislação e Justiça em virtude da complexidade da matéria, às quais incumbe o dever de informar aos vereadores de forma sucinta e clara os pontos levantados pelo Tribunal de Contas do Estado como irregulares, para que possam votar de forma consciente quando no exercício do poder judicante. |

Quadro 6 - Quadro Sinótico sobre Governança Pública e Governabilidade

Fonte: A autora.

2.3 CONTROLES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No Estado Democrático de Direito, o agir do gestor público é balizado pelo conjunto de normas editadas pelo Poder Legislativo, sendo seu dever agir de acordo com essas normas, obedecendo e observando as leis e os princípios vigentes no país (GARCIA; ALVES, 2002, p.19-20).

Nesse sentido, conforme estudado no primeiro capítulo, a essência desta forma de Estado se revela na conjunção simultânea dos ditames da juridicidade, legalidade, interesse público e dignidade da pessoa humana, ou seja, visa à garantia das liberdades civis.

A ideia de controle está diretamente ligada à noção de poder, pois, como assevera Montesquieu *apud* Fernandes (2003, p.226), "temos a experiência eterna de que todo homem que tem em mãos o poder é sempre levado a abusar dele, e assim irá seguindo, até que encontre algum limite".

A palavra "controle" vem do latim *rotulum* e designava a relação existente entre os contribuintes. Nesse contexto, Castro (2011, p.254) menciona que o termo controle sempre esteve ligado à noção de finanças e que, na língua francesa, "*controler* significa registrar, inspecionar, examinar; a palavra é originada de *contre-rôle*, registro efetuado em confronto com o documento original, com a finalidade de verificação da fidedignidade dos dados".

Observa-se, desse modo, que para se assegurar a legitimidade do Estado Democrático de Direito é necessária a existência de um sistema de controle que fiscalize os atos de gestão do administrador público, visando à garantia de boas práticas de governança para a implementação de políticas públicas e satisfação do interesse público de forma mais econômica e eficiente. Como argumenta Matias-Pereira (2010, p.167), "o controle é uma atividade inerente a qualquer tipo de instituição ou organização, compreendendo, além dos aspectos administrativos e financeiros, todo o conjunto de métodos e ações realizados dentro de determinado órgão administrativo".

Quando se fala de controle da administração pública não há como tratar do tema focando em uma única acepção, pois a noção de controle pode variar conforme

a situação fática apresentada e, assim, apontar várias facetas, isoladamente ou de forma conjunta.

Aliás, Medauar (2012, p.20), tentando englobar as várias facetas do termo controle, sintetizou algumas acepções, da seguinte forma: 1.^a acepção - dominação, subordinação, centralização, monopolização, controle de si mesmo; 2.^a acepção - direção, comando, gestão, exercer influência determinante; 3.^a acepção - limitação, ideia de regulamentação, proibição, ressaltando-se um limite máximo que não se deve ultrapassar; 4.^a acepção - fiscalização, externando a ideia de supervisão e inspeção; e, finalmente, a 5.^a acepção - verificação, exame, constatação, destacando-se que, neste sentido, não evoca por si a ideia de continuidade, como o controle no sentido de fiscalização, pois implica ideia de finalidade; controla-se para descobrir o verdadeiro.

Por meio desse "sistema de controle", com suas variadas facetas, é que se pode garantir o cumprimento das normas e o atingimento das metas essenciais do ente público, ou seja, a criação e execução eficiente de políticas de governo, assegurando a continuidade do Estado em direção ao bem comum, nos moldes apregoados por Justen Filho (2011, p.1.100) quando afirma ser "o Estado uma organização de bens e pessoas para a realização dos direitos fundamentais".

Destaque-se que, em outubro de 1977, na Cidade de Lima, ocorreu o IX Congresso da INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), organização internacional ligada à Organização das Nações Unidas (ONU) dedicada ao desenvolvimento e divulgação de conhecimento na área de controle externo, momento em que foi aprovada a Declaração de Lima, que informa os objetivos do controle externo, cujo teor, nos termos consignados por Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011, p.132), mostra o seguinte:

A instituição do controle é inerente à administração das finanças públicas, a qual constitui uma gestão fiduciária. O controle das finanças públicas não é um fim em si, mas um elemento indispensável de um sistema regulador, que tem por fim assinalar em tempo útil os desvios relativos à norma ou o desrespeito dos princípios da conformidade com as leis, de eficiência, de eficácia e de economia da gestão financeira de modo a que se possa, em cada caso, tomar medidas corretivas, precisar a responsabilidade das partes em questão, obter a reparação ou tomar medidas para impedir, ou pelo menos tornar mais difícil, perpetrar atos desta natureza.

Estes objetivos perseguidos pelo Controle materializam-se sob a atuação de órgãos que atuam de forma sistêmica nos âmbitos interno e externo considerando o espectro de abrangência nas três esferas do federalismo brasileiro e as previsões do texto constitucional, da seguinte forma (quadro 7):

| | |
|-------------------------------------|---|
| Controle Administrativo (Executivo) | É a chamada autotutela da Administração Pública, ou seja, poder-dever que a administração tem de anular seus atos eivados de ilegalidade, ou revogá-los quando contrários ao interesse público (AGUIAR; ALBUQUERQUE; MEDEIROS, 2011, p.133). |
| Controle Parlamentar (Legislativo) | Guerra (2005, p.91) define o controle parlamentar como aquele exercido pelos mandatários do povo, dividindo-se em duas espécies: 1. Controle político realizado pelas Casas Parlamentares: Senado e Câmara dos Deputados; Assembleias Legislativas; Câmaras de Vereadores, seus órgãos e comissões parlamentares. 2. Controle financeiro efetivado por órgãos especializados, ou seja, pelos Tribunais de Contas. |
| Controle Judicial | É aquele por meio do qual o Poder Judiciário analisa, de forma imparcial, os atos administrativos, sob o aspecto da legalidade e moralidade e sempre mediante provocação da parte interessada (DI PIETRO, 2011, p.755). Assim, cabe ao judiciário, exclusivamente, a aplicação do Direito ao caso concreto. |
| Controle Social | Esta forma de controle resulta da evolução do Estado, bem como da essência da Democracia. Nesse sentido, Castro (2007, p.136) o entende como sendo "um instrumento disposto pelo constituinte para que se permita a atuação da sociedade no controle das ações do Estado e dos gestores públicos, utilizando qualquer uma das vias de participação democrática". |

Quadro 7 - Quadro Sinótico sobre Natureza/Tipo de Controle

Fonte: A autora.

Neste matiz, observa-se que a finalidade do controle administrativo nas últimas décadas, conforme leciona Fernandes (2003, p.125), "passou a ser compreendido em sua visão mais nobre, que é a busca do redirecionamento das ações programadas, ou, como quer em outros, ser o vetor no processo decisório". Denota-se, deste modo, que a noção de controle, sua conceituação e finalidade estão evoluindo, ampliando suas atribuições e aperfeiçoando suas práticas.

Atualmente, não há como pensar num "sistema de controle" que deixe de acompanhar os instrumentos de planejamento de gestão, ou seja, o cumprimento do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dando, assim, um retorno efetivo à sociedade e visando a melhor aplicação do dinheiro público, assegurando que o administrador atue em consonância com os princípios da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, economicidade, eficiência, motivação e impessoalidade (DI PIETRO, 2011, p.735), podendo somar-se a estes a observância dos princípios da eficácia e juridicidade.

Ao tratar do tema e, especificamente, da finalidade do Controle na administração pública, Buligon (2012, p.70) traz de Cecato (2011) a seguinte figura:

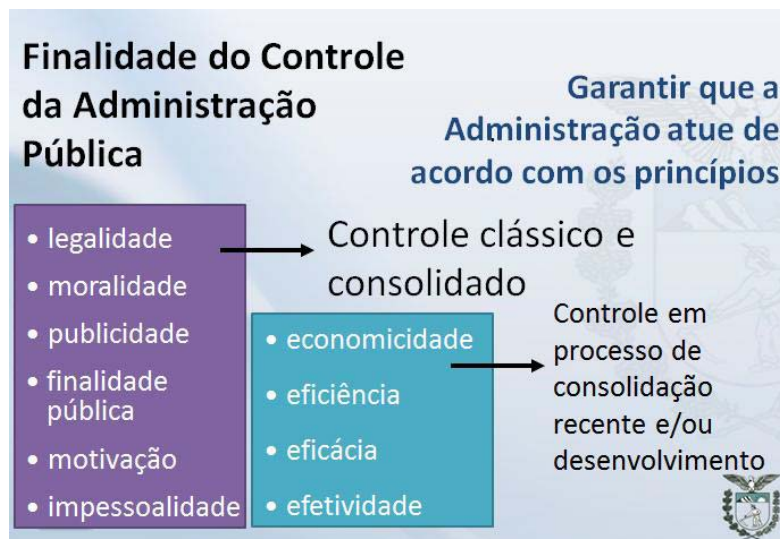


Figura 5 - Finalidade do Controle da Administração Pública
Fontes: Cecato (2011), Buligon (2012).

Desse modo, tratando-se de controle externo, foco principal deste estudo, tem-se que ele "é o dever-poder atribuído constitucionalmente e instituído por lei como competência específica de certos poderes e órgãos" (JUSTEN FILHO, 2011, p.1.111), sendo ele exercido pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas; pelo Poder Judiciário; e, também, pela sociedade, que participa diretamente dele quando o provoca para defesa de interesses individuais e/ou coletivos, sendo este controle, inclusive, imprescindível para a concretização do Estado Democrático.

Sem tocar no mérito de todas as formas de controle externo, o presente trabalho limita sua abrangência ao controle parlamentar, que, nas palavras de Matias-Pereira (2010, p.173), aderente a Di Pietro (2011), é aquele realizado internamente pelo Poder Parlamentar, englobando a Câmara de Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas e as Câmaras de Vereadores nos Municípios, por meio de seus órgãos e comissões. Este controle é realizado, por força de previsão constitucional, com o auxílio do Tribunal de Contas, órgão autônomo, que fiscaliza os gastos do Poder Executivo, nos termos e competências fixados taxativamente pelo diploma Constitucional, realizando o controle financeiro (GUERRA, 2005, p.92).

Meirelles (2005, p.662) observa que a atividade de controle pode ocorrer em três momentos: *a priori*, antecedendo a operatividade ou a conclusão do ato; concomitantemente, quando acompanha a realização do ato; e *a posteriori*, que é aquela que se efetiva após a conclusão do ato, visando corrigir eventuais irregularidades.

Traçados os principais aspectos sobre a conceituação, tipos, objetivos e finalidades concernentes ao "sistema de controle" na administração pública, tratando-se o objeto de estudo do julgamento das contas anuais dos prefeitos municipais, cabe enfatizar de forma mais específica as questões atinentes ao controle externo no âmbito municipal, sua atuação com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, bem como a importância da atuação da sociedade nesse contexto (controle social).

É importante, desta feita, investigar a efetividade do exercício desse controle, e, para tanto, trata-se, no próximo tópico, sobre o dever de prestação de contas dos gestores públicos à sociedade e aos órgãos de controle (*accountability*).

2.3.1 O Dever de Prestar Contas (*Accountability*)

É indiscutível, nos dias atuais, a importância dos órgãos de controle e do controle em si dos atos de gestão pública, visando à maior efetividade e economicidade dos gastos públicos e à garantia de execução de políticas e dos programas que fazem parte da agenda governamental.

Afinal, cada vez mais a sociedade está indo à procura de informações e exigindo a efetiva atuação dos órgãos de controle em geral, buscando respostas concretas e fundamentadas às suas indagações e os resultados prometidos por seus mandatários em período eleitoral.

Nesse quadro insere-se o dever dos gestores públicos de prestarem suas contas de forma responsável, com o maior número de informações e maior clareza possíveis, pois esta atividade é inerente a quem possui o exercício do poder, uma vez que quem o exerce o faz em nome de outrem, ou seja, da coletividade.

O dever de prestação de contas tem matriz constitucional, eis que o parágrafo único do artigo 70 da CF/88 prevê que "prestará contas qualquer pessoa

física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos [...]" (BRASIL, 1988). Este dever também está expressamente previsto no artigo 74, parágrafo único da Constituição Estadual (PARANÁ, 1989).

Deve-se, entretanto, asseverar que a satisfação da gestão do administrador público não está subsumida na simples apresentação da prestação de contas, dado que ele só se exonerará de responsabilidade administrativa e político-administrativa com a aprovação de suas contas como regulares (CASTRO, 2003, p.13).

Esse dever de prestar contas já estava previsto muito antes da edição da Constituição Federal de 1988, pois o artigo 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, já previa que "quem quer que utilize dinheiro público terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes" (BRASIL, 1967).

Observa-se que a preocupação com as finanças públicas e aplicação do dinheiro público remontam à década de 1960, uma vez que não apenas o Decreto-Lei 200 de 1967, mas também a Lei 4.320 de 17 de março de 1964, já demonstravam toda esta preocupação em relação à prestação de contas, ao responsável por ela etc.

Certo é que, embora essas duas normas ainda estejam em vigor, muitas outras foram editadas posteriormente, de forma a aperfeiçoar as técnicas de controle e a responsabilização dos gestores, incluindo nos dias atuais a transparência da gestão pública, com o dever de disponibilização do maior número de informações da gestão para a sociedade. Desse modo, para a satisfação destes anseios é necessário que os gestores se submetam à *accountability*.

Cabe, neste ponto, indagar: qual a amplitude e significado do termo *accountability*? Campos (1990, p.47) menciona que estudar *accountability* é uma tentativa de reduzir o hiato existente entre a efetividade das ações governamentais e as necessidades dos cidadãos. Para ela, "o grau de *accountability* de uma determinada burocracia é explicado pela textura política e institucional da sociedade; os valores e costumes tradicionais partilhados na cultura; pela história", indo muito além de uma simples análise de aspectos financeiros e orçamentários.

Pinho e Sacramento (2009, p.1.364), aperfeiçoando as tratativas dadas ao tema por Campos (1990), constatam que o significado do conceito "envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo".

Ainda sobre o tema, Rocha (2013, p.904) afirma que a *accountability* pode ser interpretada como:

[...] um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos pelo uso do poder que lhes é concedido pela sociedade, desde que esta responsabilização se dê mediante algum tipo de sanção, seja negativa (punição) ou positiva (prêmio), e tenha ela natureza legal ou moral.

Assim, a *accountability* revela-se como um instrumento importantíssimo de gestão pública, uma vez que se traduz em "meios democráticos de monitorar e controlar a conduta dos governantes, por prevenir concentrações de poder e por aumentar a capacidade de aprendizado e a efetividade da administração pública" (BOVENS, 2006, p.25).

Como leciona Castro (2011, p.512), a *accountability* configura-se como uma proteção ao cidadão contra as práticas da má gestão administrativa, estando, assim, diretamente ligada à democracia, pois "quanto mais avançado o estágio democrático, maior é o interesse pela *accountability*, que tende a acompanhar os avanços dos valores democráticos da igualdade, dignidade humana, participação, representatividade etc."

No âmbito da administração pública pode-se conceituar a *accountability* como a responsabilidade do governo, dos servidores públicos e dos agentes políticos perante a sociedade, na prestação de contas sobre a execução e administração dos recursos públicos, assegurando ao agente público mecanismos de uma administração responsável.

Matias-Pereira (2012, p.78) enfatiza que o termo *accountability* induz os gestores públicos a prestarem contas de seus atos à sociedade, garantindo grau mais elevado de transparência e a execução das políticas de governo. Quanto maior for a possibilidade de a sociedade discernir sobre as ações de governo verificando se elas estão em conformidade com o interesse da coletividade e puder sancioná-lo, mais *accountable* é um governo.

O'Donnell (1988, p.32) faz, ainda, uma distinção entre dois tipos de *accountability* na esfera pública, a *accountability* horizontal e a *accountability* vertical, asseverando que a horizontal refere-se ao exercício de fiscalização existente entre os poderes (freios e contrapesos) e aos seus órgãos fiscalizatórios (Tribunal de Contas, Controladorias, Ouvidorias etc.), enquanto a vertical ocorre quando o poder político e o governo são controlados pelos cidadãos, que o fazem por meio do voto, do referendo, do plebiscito ou pelo controle social propriamente dito.

Diante do referencial exposto, verifica-se que a prestação de contas é uma atividade complexa, uma vez que ela deve atender e observar vários princípios, sendo o principal deles o da transparência, por meio da qual a sociedade pode exercer de forma eficaz o controle social, fortalecendo o Estado Democrático de Direito.

Aliás, o gestor público se desincumbe desse dever de prestar contas apenas quando o faz de forma responsável (*accountability*), demonstrando a regularidade, eficiência, eficácia e efetividade da aplicação do dinheiro público e da execução das políticas governamentais.

Como consignado no início deste capítulo, não existe apenas o controle social, mas também outras formas de controle, exercidas pelos poderes executivo, legislativo e judiciário, reservando-se neste trabalho a discorrer apenas sobre o controle administrativo, o controle social e o controle legislativo, dito parlamentar, que, em relação ao julgamento das contas dos prefeitos municipais, recebe o apoio técnico do Tribunal de Contas do Estado e o controle social, os quais estão diretamente ligados ao tema deste estudo.

Assim, a discussão será iniciada com as considerações sobre o controle administrativo, que é aquele exercido pelo poder executivo, como consequência do seu dever de anular seus atos eivados de ilegalidade e de revogar os atos quando se mostrarem contrários ao interesse público.

2.3.2 Controle Administrativo

O Controle Administrativo é o poder que a própria administração pública tem de fiscalizar e corrigir seus atos, sob os aspectos da legalidade, da oportunidade e conveniência, ou seja, é o controle realizado no próprio Poder. Esta

atuação abrange tanto os órgãos da administração direta como os da administração indireta, consignando apenas que, dada a autonomia da administração descentralizada, o controle nelas exercido só pode ocorrer nos exatos limites estabelecidos em lei (DI PIETRO, 2005, p.639).

O Superior Tribunal Federal, por meio da Súmula 473, reconheceu o poder de autotutela da administração pública consignando que:

A Administração Pública pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial (BRASIL, STF, 1969).

Em face dessa deliberação do Supremo Tribunal Federal, grande parte da literatura conceitua o controle administrativo como sendo o poder-dever exercido pela própria administração pública sobre seus próprios atos, anulando os ilegais e revogando aqueles contrários ao interesse público (DI PIETRO, 2005; MEIRELLES, 2005; MOREIRA NETO, 2005; GUERRA, 2005).

Guerra (2005, p.91) observa que essa forma de controle ocorre de duas formas, mediante provocação da parte interessada ou *ex officio*, esta última quando a própria autoridade competente constata a irregularidade e age buscando a sua elisão, por meio de fiscalização hierárquica e recursos administrativos.

Diante do interesse público envolvido, o controle dos atos administrativos realizados pelo próprio ente administrativo não constitui mera faculdade do gestor, mas sim um dever para fins de evitar e sanar irregularidades que podem acarretar prejuízos e consequências negativas à sociedade que se submete a sua atuação.

Ressalte-se que o controle administrativo ocorre internamente na esfera dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário), não sendo uma prerrogativa apenas do poder executivo, sendo ele de fundamental importância para garantir à sociedade eficiência e qualidade nos serviços públicos prestados, pois, como assinala França (2011, p.87), espera-se da administração pública inserida num sistema de revisões e supervisões dos atos de seus subordinados a punição dos atos contrários à lei e, de igual forma, "almeja-se o exercício do desempenho administrativo eficiente, com fins de viabilidade prática do bem-estar e desenvolvimento do ser humano que funciona como combustível dessa máquina".

Como ponderado por Buligon (2012, p.73), o controle administrativo representa "o modo de que dispõe a administração de resolver os problemas originários de seus atos, que de maneira direta ou indireta acarretam danos aos cidadãos-clientes, ou à própria organização".

Nesse diapasão, verificadas as principais características do controle administrativo e os seus objetivos primordiais, torna-se imperioso tecer na próxima seção as considerações sobre o controle social, que sucintamente é a fiscalização realizada pelos cidadãos das ações e da aplicação dos recursos públicos.

2.3.3 Controle Social

O Controle Social é a expressão do Estado Democrático de Direito, por meio do qual os cidadãos, "legítimos senhores do erário" (GUERRA, 2005, p.94), exercem a fiscalização direta de seus mandatários, caracterizando-se como uma forma de controle externo, exercido pelo povo, que, indiretamente, passa a participar da condução das atividades administrativas. Sua primeira manifestação ocorre com o exercício do voto, na escolha de seus mandatários (governantes), tanto em relação ao chefe do poder executivo como dos membros do poder legislativo, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Assim, tal forma de controle representa a possibilidade ampla que detém a sociedade de controlar direta e imediatamente as atividades administrativas do Estado, possuindo este o dever de permitir acesso das informações públicas aos cidadãos sem opor qualquer resistência, eis que a sociedade é elemento essencial na constituição do Estado Democrático.

Azambuja (2008) afirma que a titulação da soberania e do poder é da nação, dado que, como elemento humano essencial do Estado, é dela que emana o impulso vital que faz o Estado agir, dando-lhe a direção e auxiliando na criação de políticas públicas.

Desse modo, depreende-se que a cidadania e a soberania requerem participação ativa, para fins de configurar o controle social, pois, como enfatizado pelo governo federal brasileiro, por meio de seu portal de transparência¹, as ideias de participação e controle social estão intimamente relacionadas, pois,

[...] por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

Matias-Pereira (2010, p.28), de forma sucinta, define controle social como sendo "o monitoramento e a fiscalização realizados pelos cidadãos em relação às ações e às aplicações de recursos públicos pelas administrações municipais, estaduais e federais [...]".

Para Garcia (2003, p.139-178), a expressão 'controle social' deve ser entendida como a "atuação de grupos sociais no controle da execução de ações governamentais e da administração dos gestores públicos que envolvem uma ampla discussão acerca das relações entre Estado e sociedade civil".

Sobre o tema, Medauar (2012, p.176) pondera aduzindo que, embora o controle social seja a expressão da fiscalização e atuação da sociedade nas decisões tomadas, e naquelas em via de adoção, nem toda participação do cidadão (isolado ou em grupos) representa um controle efetivo, uma vez que, em certas situações, a participação popular apenas propicia ou facilita o controle por outros órgãos controladores.

Autores como Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011, p.152) enfatizam que a participação do cidadão, diretamente ou pela sociedade civil organizada, no contexto sociopolítico é um ótimo indicador do desenvolvimento de um povo, argumentando que "os países mais desenvolvidos tendem a ter um forte controle social, pois os cidadãos preocupam-se pormenorizadamente com a aplicação das verbas públicas".

¹ Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/>>. Acesso em: 05 set. 2014.

Embora a Constituição Brasileira do Império tenha previsto o controle social por meio do direito de petição, certo é que os mecanismos reais de controle pelo cidadão ocorreram a partir da Constituição da República, contando o cidadão desde 1934 com o direito de ajuizar a ação popular (GUERRA, 2005, p.94).

Infere-se, então, que a participação da sociedade no contexto da administração pública brasileira, com ênfase para o controle social, ocorreu em momentos de mudanças políticas, econômicas e sociais, pois, como observa Moroni (2005, p.79), "no fim da década de 1970 e no início da década seguinte, o movimento social retomou, mais enfaticamente, a questão da democratização do Estado, com a seguinte questão: que mecanismos são necessários criar para democratizar o Estado e torná-lo realmente público?".

A Constituição atual, conhecida como Constituição cidadã, prevê formas de controle social em vários dispositivos, determinando os instrumentos para viabilizar a soberania popular, a qual se inicia pelo direito de voto (votar e ser votado), mas não se limitando a ele, pois "recebeu, ao lado de generosos princípios fundamentais, verdadeira profusão de normas de caráter administrativo, traduzindo a expectativa geral de, em um só golpe, reconquistar os espaços retirados da sociedade no manejo do aparato público" (BITTENCOURT NETO, 2005, p.108).

Entretanto, deve-se consignar que a previsão de direitos políticos na Constituição Federal retrata apenas uma fase inicial da participação popular, uma vez que para realmente efetivá-la faz-se necessário o esforço dos dois protagonistas: povo e Estado. Como assevera Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011, p.152):

[...] caso o povo não possua bom nível de instrução, não poderá checar se as ações desenvolvidas pelo governo estão ou não consoante o seu desejo, bem como se está havendo ou não respeito às normas aplicáveis à Administração Pública. Quanto mais ignorante for o povo, mais benefícios o gestor mal-intencionado poderá tirar [...] Ademais, o controle social somente pode ser exercido na medida em que haja transparência na Administração Pública, pois a não divulgação de dados governamentais ou a divulgação de dados inverídicos traz muitas dificuldades para a realização do controle.

No mesmo sentido, e corroborando com a discussão, Guerra (2005, p.95) conclui que "nada adianta propiciar mecanismos para a participação social no controle da Administração Pública sem que haja a formação do cidadão consciente de seu papel na sociedade".

Assim, verifica-se que o direito do indivíduo de acessar e obter informações públicas se contrapõe ao dever dos gestores públicos de divulgarem as informações de forma transparente, não bastando para o cidadão apenas receber tais informações, mas também saber interpretá-las. Desse modo, o gestor público, ao cumprir esse dever, contribui para o aumento da eficiência da administração pública, diminuindo a corrupção e elevando a *accountability*.

Conforme expõe Matias-Pereira (2010, p.192), o controle social "é uma medida bastante oportuna e conveniente para o Estado, visto que isso irá contribuir para que supere a crise de governabilidade que enfrenta na atualidade", legitimando-se, assim, política e socialmente, por meio da inserção dos cidadãos aos negócios públicos.

Contemporaneamente, o meio eletrônico tem sido o mais utilizado pelos gestores públicos para a divulgação de informações a fim de instigar a sociedade a participar das discussões concernentes à gestão pública. Por exemplo, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em sua missão constitucional de controle, fixou inclusive prazo para os administradores municipais implementarem os seus portais de transparência nos sites oficiais de suas respectivas instituições, visando ao cumprimento do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal com a redação dada pela Lei Complementar n.º 131/09, para a publicação em tempo real das informações sobre gastos públicos.

Além da transparência das informações públicas, insta mencionar alguns instrumentos e mecanismos, constitucionais e infraconstitucionais, para o exercício do controle social, apresentados no quadro a seguir:

| Constitucionais | Infraconstitucionais |
|---|---|
| - Art. 5.º, XXXIV, "a": defesa contra ilegalidade ou abuso de poder; | Lei Complementar 101, de 04.05.2000: - art. 48: instrumentos de transparência, ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso público - PPA, LDO, LOA, prestação de contas, parecer prévio, RREO, RGF, e versões simplificadas; - art. 48, parágrafo único: incentivo à participação popular e audiências públicas na elaboração dos orçamentos públicos; - art. 49, ampliou o art. 31, §3.º. |
| - Art. 5.º, XXXIV, "b": direito a certidão; | |
| - Art. 5.º, LXX: mandado de segurança coletivo; | |
| - Art. 5.º, LXXII: <i>habeas data</i> | |
| - Art. 10: participação de trabalhadores nos colegiados de órgãos públicos para definir interesses profissionais e previdenciários; | |
| - Art. 14, I, II, e III: plebiscito, referendo e iniciativa popular; | |
| - Art. 31, §3.º: exame e apreciação das contas municipais; | - Lei n.º 10.257, art. 43: impôs regra do orçamento participativo no âmbito municipal etc. |
| - Art. 74, §2.º: denúncia ao Tribunal de Contas; | |
| - Art. 103, IX: propositura de Adin por sindicato ou entidade de classe; | |
| - Art. 206, VI: gestão democrática do ensino público, dentre outros. | |

Quadro 8 - Mecanismos e Instrumentos Constitucionais e Infraconstitucionais de Controle Social
Fonte: Guerra (2005, p.95-96).

Observando o quadro 8 e os vários instrumentos e mecanismos nele citados, denota-se que, nos termos do parágrafo terceiro do artigo 31 da Constituição Federal e parágrafo terceiro do artigo 18 da Constituição do Estado do Paraná, no processo de julgamento das contas dos prefeitos municipais, estas ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer cidadão, para exame e apreciação, o qual terá direito ao pleno exercício do controle social sobre as mesmas.

Assim, a prestação de contas dos prefeitos municipais materializa-se por meio de seus principais e mais relevantes documentos, os quais são analisados previamente pelo Tribunal de Contas do Estado e, em seguida, pela sociedade, para finalmente ser julgada.

Como já restou tratado do controle social, demonstrando sua importância para a evolução da administração pública e para o combate à corrupção, bem como do seu papel no processo de julgamento das contas dos prefeitos municipais, tema que será abordado com maior ênfase em tópico específico, a próxima seção trata do controle parlamentar e daquele realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, relacionado diretamente com o objeto deste estudo.

2.3.4 Controle Externo *Stricto Sensu*

O controle externo, diversamente do controle administrativo, é aquele realizado por órgãos que não pertencem ao poder no qual o controle será realizado. Deste modo, qualquer órgão pode exercer o controle externo, desde que tenha a incumbência de controlar a atividade desenvolvida por outro órgão pertencente a outro poder (AGUIAR, ALBUQUERQUE, MEDEIROS, 2011, p.141).

Guerra (2011, p.108), ao conceituar controle externo, afirma que ele tem como finalidade "a efetivação de mecanismos visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a Administração Pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes".

Ele compreende o controle parlamentar, o controle exercido pelo Tribunal de Contas e o controle judicial, sendo que no Brasil, o controle externo, em sentido estrito, é entendido apenas como aquele exercido diretamente pelo Poder Legislativo e por meio do Tribunal de Contas sobre as administrações dos outros poderes (GUERRA, 2011, p.8-9).

Esta seção trata especificamente deste controle externo em sentido estrito, ou seja, controle parlamentar e controle exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que são os órgãos responsáveis pelo julgamento das contas dos Prefeitos Municipais do Estado do Paraná.

O controle parlamentar, ou legislativo, é aquele exercido diretamente pelo Poder Legislativo, por meio de seus plenários ou comissões parlamentares, e indiretamente por órgãos técnicos auxiliares instituídos para este fim, ou seja, o Tribunal de Contas (MOREIRA NETO, 2005, p.572).

Ao conceituar o controle parlamentar, Meirelles (2005, p.695) menciona que:

[...] é o exercido pelos órgãos legislativos (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores) ou por comissões parlamentares sobre determinados atos do executivo na dupla linha da legalidade e da conveniência pública, pelo que se caracteriza como um controle eminentemente político, indiferente aos direitos individuais dos administrados, mas objetivando os superiores interesses do Estado e da Comunidade.

Ainda sobre essa forma de controle, Di Pietro (2005, p.649) ressalta que o mesmo deve se limitar às hipóteses previstas na Constituição Federal, uma vez que sua atuação implica a interferência de um poder na esfera do outro, não podendo, desta forma, legislações complementares ou ordinárias, e as Constituições Estaduais, preverem outras hipóteses além daquelas previstas na Constituição Federal, sob a ofensa ao princípio da tripartição dos poderes.

Moreira Neto (2005, p.572) afirma que a principal característica do controle parlamentar é a de ser preponderantemente um controle de legitimidade, analisando o mérito dos atos administrativos e, excepcionalmente, um controle de legalidade. Assim, sua função é ir além dos aspectos legais e formais do ato administrativo, perquirindo a sua conveniência e oportunidade em consonância com o interesse público.

A Constituição Federal vigente consagrou o controle parlamentar por meio de fiscalizações político-administrativas (controle político) e financeiro-orçamentárias (controle financeiro), sendo que a primeira consiste na prerrogativa do poder legislativo de questionar os atos do executivo quanto ao mérito e legalidade, podendo, assim, fazer uma análise da gestão e tomar as medidas necessárias para correção ou punição dos infratores por meio das comissões de inquérito e processante (MORAES, 2005, p.257).

A segunda forma de fiscalização é a financeiro-orçamentária, que consiste no controle financeiro, orçamentário, contábil, operacional e patrimonial da administração pública direta e indireta, englobando não apenas as contas das entidades públicas, mas também as contas de pessoas físicas ou jurídicas que arrecadem, utilizem, gerenciem, guardem ou administrem bens, dinheiros e valores públicos (MORAES, 2005, p.258).

Observa-se que a Constituição Federal confere ao Poder Legislativo a titularidade do controle externo quando menciona em seu artigo 70 que "a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional" (BRASIL, 1988).

Esta previsão constitucional consagra dispositivos da Lei n.º 4.320/64 - Lei de Contabilidade Pública (recepcionada pela Carta Constitucional de 1988), que previa, no artigo 81, a atribuição do Poder Legislativo como órgão de controle externo: "O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento" (BRASIL, 1964).

Deste modo, a Constituição Federal e a lei geral de Contabilidade Pública "evidenciam que as questões centrais de interesse do controle externo são os aspectos legais ligados à arrecadação e aplicação do dinheiro público e à observância dos limites financeiros consignados no orçamento" (GIACOMONI, 2010, p.340).

Ainda, a Carta Republicana dispõe, em seu artigo 75, que as normas estabelecidas na seção IX, que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária (artigos 70 a 75 da CF/88), serão aplicadas no que couber à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados (BRASIL, 1988).

Assim, a fiscalização das administrações públicas municipais (poder executivo municipal) do Estado do Paraná ocorre na forma preconizada pela Constituição Federal, sendo que, nesta atividade de controle, o Legislativo Municipal e o Tribunal de Contas do Estado, órgão técnico auxiliar, possuem as funções de fiscalização financeira, de consulta, de informação, de julgamento, sancionatórias, corretivas e de ouvidoria (DI PIETRO, 2005, p.651-653).

No que tange aos municípios, o artigo 31 da Constituição Federal prevê que a fiscalização será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas do Estado ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

Tratando-se deste órgão auxiliar de controle externo (artigo 71 da CF/88), Chaves (2009, p.94) define Tribunal de Contas como "órgão de extração constitucional, autônomo e independente – cuja previsão de existência e competências básicas consta da própria Lei Magna".

Sobre a autonomia dessas Cortes de Contas, o Supremo Tribunal Federal, decidindo a ação direta de inconstitucionalidade (ADIN n.º 1.140-5 de 26.09.2003), de relatoria do Ministro Sidney Sanches, posicionou-se da seguinte forma:

Não são, entretanto, as cortes de contas órgãos subordinados ou dependentes do Poder Legislativo, tendo em vista que dispõem de autonomia administrativa e financeira, nos termos do artigo 73, *caput*, da Constituição Federal, que lhes confere as atribuições previstas em seu artigo 96, relativas ao Poder Judiciário (BRASIL, STF, 2003).

Esses Tribunais de Contas receberam, a partir da Carta Constitucional de 1988, aparato legal que lhes permite vastas condições de promover a *accountability*, sendo certo que eles devem sempre buscar expandir seu âmbito de atuação de forma a não se limitarem apenas à análise dos aspectos contábeis e orçamentários, pois, como assevera Campos (1990, p.45), "além da questão da autonomia, a própria natureza do controle constitui uma limitação: enquanto a Corte se limitar a aspectos contábeis e orçamentários, a burocracia não se moverá no sentido da *accountability*".

Neste contexto, evidencia-se que houve uma evolução dessas Cortes de Contas ao longo dos tempos, dado que, contemporaneamente, as atividades de controle passaram a englobar amplas atividades, com objetivos diversos, e embora o seu papel de assegurar que os recursos públicos sejam arrecadados e aplicados de acordo com as leis e regulamentos consista ainda em sua função primordial, verifica-se que houve progresso em relação ao controle dos resultados, deixando estes órgãos de se pautarem apenas pelo aspecto da legalidade, como era em seus primórdios (GIACOMONI, 2010, p.337).

Em estudo realizado por Arantes, Abrucio e Teixeira (2005) em que tinham por escopo avaliar a imagem dos tribunais de contas subnacionais, restou concluído que essas Cortes possuem uma avaliação positiva perante a sociedade, tendo esta, ainda, o desejo de que suas decisões e seus atos de controle alcancem a efetividade das políticas governamentais, aproximando-se da substância da *accountability*.

No Brasil existem 34 (trinta e quatro) Cortes de Contas, sendo 01 (uma) da União, 26 (vinte e seis) estaduais, 01 (uma) do Distrito Federal, 02 (duas) municipais e 04 (quatro) dos municípios (BA, CE, GO, PA), integradas por ministros ou conselheiros, cujas decisões em sua maioria são colegiadas (AGUIAR; ALBUQUERQUE; MEDEIROS, 2011, p.181).

É fato que esses Tribunais de Contas exercem funções imprescindíveis de fiscalização, controle e orientação, e para este mister baseiam-se não apenas nos dispositivos constitucionais, mas em todo o aparato legal e normativo existente em

matéria de gastos públicos, contabilidade e controle, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Contabilidade Pública, seus Regimentos Internos e Leis Orgânicas. Assim, "as questões centrais de interesse do controle externo são os aspectos ligados à arrecadação e aplicação do dinheiro público e à observância dos limites financeiros consignados no orçamento" (GIACOMONI, 2010, p.340).

Dentre esses Tribunais encontra-se o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), que teve sua origem seminal em 2 de junho de 1947, o qual, nos moldes das demais Cortes de Contas, em seus primórdios tinha a preocupação única de atuar como órgão de fiscalização *a posteriori*, cuja visão evoluiu paulatinamente, ao longo dos anos, de forma a aprimorar suas técnicas fiscalizatórias, englobando maior número de entidades e órgãos a serem controlados, bem como expandindo a sua atuação como órgão de orientação e controle *a priori* (PARANÁ, 2005).

Na década de 1980, após o advento da Carta Constitucional de 1988, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná regulamentou a participação da população frente aos atos de controle, normatizando o direito de denúncia. Fato este que, somado ao aparato eletrônico desenvolvido, fez com que esta Corte de Contas ganhasse credibilidade por parte da população e o título, em âmbito nacional, de Tribunal de Contas pioneiro no processo eletrônico e na preocupação de normatização para fins de possibilitar o exercício do controle social (PARANÁ, 2006).

Dentre as suas atribuições encontra-se a de **apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais**, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado nos prazos gerais previstos na Constituição Estadual, na Lei de Responsabilidade Fiscal e nos prazos específicos previstos na Lei Orgânica (PARANÁ, 2005).

Evidencia-se que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas é uma peça essencial no julgamento das contas dos prefeitos municipais, cabendo, desta feita, trazer a lume as suas principais características, bem como a forma como estes pareceres estão regulamentados no Estado do Paraná, a sua tratativa e importância.

2.3.4.1 O Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná

O Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas quando da apreciação das contas anuais do chefe do Poder Executivo "é uma peça técnica, instrumento de apreciação das contas que dará suporte para o julgamento delas pelo Poder Legislativo" (GUERRA, 2005, p.172).

Verifica-se que a definição de parecer prévio, atribuída por Guerra (2005), nada mais é que uma síntese do que prevê a legislação nacional sobre a matéria, pois o artigo 71, inciso I, da CF/88 e o artigo 75 da Constituição do Estado do Paraná dispõem que o controle externo realizado pelo Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete a apreciação das contas anuais prestadas pelo presidente da República, mediante parecer prévio (BRASIL, 1988; PARANÁ, 1989).

Corroborando, Castro (2003, p.26) enfatiza que:

O Supremo Tribunal Federal mantém o entendimento, quanto à forma de apreciação e seus aspectos, de que: "A apreciação das contas anuais da chefia do executivo constitui uma das mais elevadas atribuições do Tribunal de Contas, a quem compete examiná-las de forma global, mediante parecer prévio, no que concerne aos seus aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade". Destaca, ainda, que o parecer prévio se trata de "[...] pronunciamento técnico, sem conteúdo deliberativo, consubstanciado em parecer prévio, destinado a subsidiar o exercício das atribuições fiscalizadoras do Poder Legislativo".

No mesmo sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 56, dispõe que as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo receberão parecer prévio da respectiva Corte de Contas, acrescentando, em seu artigo 58, que nela deverão constar as questões atinentes à arrecadação, sua previsão, as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos e demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições (BRASIL, 2000).

Alicerçado nos dispositivos legais citados e na Constituição Estadual, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, da mesma forma, elenca em sua Lei Orgânica, Lei Complementar 113/2005, como primeira atribuição, a de apreciar as

contas prestadas anualmente pelos chefes dos poderes executivos, regulamentando o dispositivo na seção II de seu Regimento Interno (RI), que trata "Das Contas dos Prefeitos Municipais" (PARANÁ, 2005).

Nesta seção II resta definida (artigos 215 e 216) a abrangência da matéria analisada na prestação de contas anual, a qual inclui a gestão orçamentária, contábil, financeira, patrimonial e operacional, bem como a atuação do controle interno.

Essa mesma seção do RI autoriza, ainda, a edição de Instruções Normativas (IN) pela Corte de Contas Estadual com o fito de definir a forma da prestação de contas, a sua composição e a instituição da agenda de obrigações municipais, que consolida prazos e compromissos, cujos critérios são tratados como "escopo de análise da prestação de contas anual" (PARANÁ, 2006).

Assim, para cada exercício financeiro analisado o Tribunal de Contas do Estado do Paraná edita uma instrução normativa indicando os documentos que deverão ser apresentados pelas entidades, e outra que define o escopo de análise da prestação de contas daquele exercício financeiro, conforme o quadro a seguir:

| Genericamente, os principais documentos exigidos são: |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> a) ofício de encaminhamento da prestação de contas; b) formulário de dados de prestação de contas municipal; c) índice com denominação de paginação dos documentos; d) certificação do contador; e) cópias dos extratos bancários; f) documento emitido pelos bancos com descrição das contas da entidade, saldo e tipo de conta; g) extratos bancários de janeiro do exercício seguinte ao da prestação de contas em que ocorram as conciliações bancárias e regularização de valores; h) declaração de inexistência de agência de banco oficial no município; i) razão contábil, onde constem os lançamentos das regularizações dos valores conciliados; j) certificado de regularidade previdenciária; k) certificado de regularidade dos recolhimentos INSS e FGTS; l) peças contábeis e os demonstrativos contábeis: Balanço Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração da Dívida Fundada, Demonstração da Dívida Flutuante, Publicação das Demonstrações Contábeis no Diário Oficial do Município e/ou em outro jornal de circulação; m) relatório e parecer do controle interno; n) atos de remuneração dos agentes políticos; o) resolução do conselho de saúde; p) parecer do conselho municipal de saúde; q) laudo atuarial com vigência aplicável ao exercício. |

Quadro 9 - Documentos Exigidos pelo TCE/PR nos Processos de Prestações de Contas Anuais

Fonte: A autora, a partir das instruções normativas disponibilizadas no site oficial do TCE/PR (PARANÁ).

Observa-se, pelo quadro acima, que para a análise da prestação de contas anual dos prefeitos municipais o TCE/PR se limita aos aspectos formais, em conformidade com as normativas da Corte de Contas, e encaminhamento de documentos que demonstrem a conformidade orçamentária, contábil, financeira e o cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (PARANÁ).

Denota-se ainda, por meio da leitura das instruções normativas, que, nesta função de apreciar a prestação de contas anual dos prefeitos municipais, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná deixa a cargo exclusivamente do controle interno de cada município a avaliação da efetividade dos planos, programas e políticas de governo, confiando fidedignamente nos dados avaliados pelos órgãos de controle interno, em que pese o Regimento Interno prever em seus artigos 215 e 216 que a análise das prestações de contas anuais deve incluir a gestão operacional (PARANÁ).

Nos termos do *caput*, do artigo 23, da Lei Complementar 113/2005 (PARANÁ, 2005), o Tribunal de Contas emitirá parecer, no prazo máximo de 1 (um) ano a contar do seu recebimento, sobre a prestação anual de contas do Poder Executivo Municipal, e, conforme a redação do artigo 17 da Lei Complementar 113/2005, ao apreciar estas contas, o Tribunal de Contas emitirá parecer prévio recomendando a regularidade, a regularidade com ressalva ou irregularidade delas, definindo, quando for o caso, a responsabilidade patrimonial dos gestores, ordenadores de despesas e demais responsáveis pelos bens e valores públicos (PARANÁ, 2005).

Contas regulares são aquelas que expressam "de forma clara e objetiva, exatidão dos demonstrativos contábeis, legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão dos responsáveis" (CHAVES, 2009, p.356), ou seja, são aquelas contas que não possuem quaisquer vícios.

As contas serão apreciadas com ressalva quando "evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falha de natureza formal de que não resulte dano ao erário" (CHAVES, 2009, p.356). Estas desconformidades não podem caracterizar uma ilegalidade nem tampouco acarretar débito.

Ainda, sobre a apreciação das contas do executivo municipal, Chaves (2009, p.356) menciona que a emissão de parecer prévio pela sua irregularidade ocorrerá quando da comprovação das seguintes ocorrências:

1. Omissão no dever de prestar contas; 2. Prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; 3. Dano ao erário decorrente de gestão ilegítimo ou antieconômico; 4. Desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Observa-se que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná prevê ainda, em seu artigo 16, §3.º, que as contas poderão ser julgadas irregulares no caso de "reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas" (PARANÁ, 2005).

Sinteticamente, em se tratando de parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas Estadual, conforme enfatiza Andrada e Barros (2010, p.70), ele "se difere do julgamento das contas pelo Poder Legislativo porque é concebido para ser uma apreciação técnica e apolítica dessas contas, o que lhe confere caráter imparcial de elevado *status* constitucional".

Em que pese tal afirmação, não se pode deixar de mencionar que empiricamente verifica-se que estes pareceres emitidos pela Corte de Contas do Estado do Paraná, embora predominantemente técnicos, não estão imunes a influências de cunho político, existindo em casos assemelhados decisões diferentes.

Feitas as considerações e observações sobre a apreciação e emissão do parecer prévio (técnico) pelo Tribunal de Contas do Estado, cumpre, na seção seguinte, verificar como realmente se processa o efetivo julgamento das contas municipais anuais dos prefeitos junto às Câmaras Municipais.

2.3.4.2 O julgamento das contas municipais

As atividades do Tribunal de Contas do Estado fundamentalmente se expressam em funções técnicas, opinativas, verificadoras e de assessoramento, sendo que, em relação à prestação de contas anual dos chefes do Poder Executivo, suas contas são julgadas pelas próprias Câmaras de Vereadores, apenas com o auxílio desta Corte, cujo parecer prévio deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (MEIRELLES, 2005, p.700-701).

Essa previsão está contida na redação do artigo 23, §3.º da Lei Complementar 115/2005, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (PARANÁ, 2005), a qual assim dispõe:

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas deixará de prevalecer, por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, não perdendo a validade de seu teor perante este Tribunal, bem como não implicará em convalidação ou saneamento das irregularidades apontadas no respectivo opinativo, que serão objeto de julgamento individualizado e apartado da prestação de contas anual, enquanto ato de gestão e de ordenação de despesa. Ainda, neste mesmo sentido ressaltam Moraes (2005, p.258) e Guerra (2005, p.173) que no Brasil a competência para julgamento das contas do chefe do Poder Executivo é exclusiva do Parlamento, e nestes casos a função do Tribunal de Contas é meramente opinativa, atuando como órgão auxiliar do Poder Legislativo.

Meirelles (2005, p.701), entretanto, entende que, para as contas municipais, o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro previu um sistema misto em que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, de cunho técnico, é vinculante para a Câmara Municipal até que a votação contra este parecer atinja dois terços de seus membros, passando, só a partir deste momento, a ser meramente opinativo e rejeitável pela maioria qualificada do plenário do Legislativo Municipal, enfatizando que "o parecer do Tribunal de Contas vale como decisão enquanto a Câmara não o substituir por seu julgamento qualificado pelo *quorum* constitucional".

Guerra (2005, p.174) observa que, empiricamente, muitas Câmaras Municipais realizam erroneamente um julgamento sobre o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, quando, contudo, deveria julgar as contas propriamente ditas, ou seja, analisar a execução global do orçamento e demais aspectos legais e de legitimidade da gestão, utilizando o referido parecer como opinativo técnico.

Sendo assim, a Câmara Municipal, nesta sua função específica de julgar as contas do executivo, deve observar as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, devendo, ainda, esta decisão ser regularmente motivada, sob pena de nulidade por cerceamento de defesa (CASTRO, 2003, p.28 e 34). Ressalte-se que este posicionamento é seguido também por Meirelles (2005, p.701).

Como descreve Castro (2003, p.34), a simples fundamentação legal não desincumbe as Câmaras Municipais de especificar e expor as principais razões que levaram o órgão a tomar a decisão no julgamento das contas, pois, como enfatiza o autor, a motivação:

[...] são as razões fundamentais explicitadas no ato, em virtude das quais o órgão tomou esta ou aquela decisão. Porque a decisão se pode revelar danosa ou lesiva a qualquer direito fundamental, tem-se aí a possibilidade de se estabelecer o contraditório. A simples fundamentação legal não é motivação.

Transcorrido o prazo de edital para consulta pelos cidadãos do processo de prestação de contas (artigo 31, §3.º da CF/88 e artigo 18, §3.º da CEPR), dada ciência ao gestor das contas analisadas para exercício do contraditório, tendo as comissões parlamentares emitido os seus respectivos pareceres, o processo será incluído em pauta para deliberação, cuja decisão, fundamentada, aprovará ou rejeitará as referidas contas, seguindo o opinativo técnico do Tribunal de Contas do Estado ou, observado o *quorum* qualificado (2/3), rejeitando-o.

Há certa preocupação da doutrina quanto ao julgamento ficto das contas anuais dos prefeitos municipais, pois em alguns Regimentos Internos do Legislativo Municipal há previsão de que, decorrido o prazo legal sem que tenha sido realizado o julgamento das contas do prefeito pela Câmara Municipal, tal fato enseja o "julgamento" das contas nos termos do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado (CASTRO, 2003, p.46).

Castro (2003, p.47) abomina o julgamento ficto das contas anuais dos prefeitos argumentando o que segue:

Não há julgamento ficto de contas, como não há aprovações fictas. Se a Câmara Municipal detinha prazo para julgar as contas de Prefeito, e não o fez no prazo, não significa a hipótese que se tem como recomendada – portanto julgada – a manifestação (parecer prévio) do TC pela rejeição. Impõe-se o julgamento material, efetivo e real, das contas pela Câmara, o único órgão constitucionalmente autorizado a julgar as contas do Poder Executivo, após a emissão do parecer prévio do TC, que é apenas pronunciamento técnico, não deliberação.

Assim, não é permitido que a Câmara, por omissão, delegue ao Tribunal de Contas a competência que constitucionalmente lhe é intrínseca, pois, como exposto anteriormente, o Legislativo, nesta função constitucional, não deve julgar o parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas, mas sim a gestão anual do prefeito municipal, quanto aos seus aspectos legais e de mérito (conveniência e oportunidade), realizando o efetivo controle sobre as contas públicas e, como representante do povo, dando o retorno almejado pela sociedade (GUERRA, 2005, p.175).

Com efeito, o desafio é verificar como esses julgamentos de contas anuais dos prefeitos municipais estão sendo realizados no Estado do Paraná nestes

processos, e, para tanto, será utilizada a metodologia empregada e detalhada no próximo capítulo.

Antes de definir a metodologia adotada, instrumentos e métodos, segue o quadro sinótico desta seção.

continua

| Controles na Administração Pública | |
|---|---|
| Conceito de Controle | A palavra "controle" vem do latim <i>rotulum</i> e designava a relação existente entre os contribuintes. O termo sempre esteve ligado à noção de finanças. Na língua francesa, <i>controler</i> significa registrar, inspecionar, examinar. A palavra é originada de <i>contre-rôle</i> , registro efetuado em confronto com o documento original, com a finalidade de verificação da fidedignidade dos dados (CASTRO, 2011, p.254). |
| Controle na Administração Pública | Não há como tratar do tema focando em uma única acepção, pois a noção de controle pode variar conforme a situação fática apresentada e, assim, apresentar várias facetas: 1. ^a acepção - dominação, subordinação, centralização, monopolização, controle de si mesmo; 2. ^a acepção - direção, comando, gestão, exercer influência determinante; 3. ^a acepção - limitação, ideia de regulamentação, proibição, ressaltando-se um limite máximo que não se deve ultrapassar; 4. ^a acepção - fiscalização, externando a ideia de supervisão e inspeção; e finalmente a 5. ^a acepção - verificação, exame, constatação, destacando-se que neste sentido não evoca por si a ideia de continuidade, como o controle no sentido de fiscalização, pois implica ideia de finalidade; controla-se para descobrir o verdadeiro (MEDAUAR, 2012, p.20). |
| Finalidade do Controle na Administração Pública | Garantir o cumprimento das normas e o atingimento das metas essenciais do ente público, ou seja, a criação e execução eficiente de políticas de governo, assegurando a continuidade do Estado em direção ao bem comum. |
| Tipos de Controle | Administrativo: é a chamada autotutela da Administração Pública, ou seja, poder-dever que a administração tem de anular seus atos eivados de ilegalidade, ou revogá-los quando contrários ao interesse público (AGUIAR; ALBUQUERQUE; MEDEIROS, 2011, p.133). Parlamentar: Guerra (2005, p.91) define o controle parlamentar como aquele exercido pelos mandatários do povo, dividindo-se em duas espécies: 1. Controle político realizado pelas Casas Parlamentares: Senado e Câmara dos Deputados; Assembleias Legislativas; Câmaras de Vereadores, seus órgãos e comissões parlamentares. 2. Controle financeiro efetivado por órgãos especializados, ou seja, pelos Tribunais de Contas. Judicial: é aquele por meio do qual o Poder Judiciário analisa, de forma imparcial, os atos administrativos, sob o aspecto da legalidade e moralidade e sempre mediante provocação da parte interessada (DI PIETRO, 2011, p.755). Assim, cabe ao judiciário, exclusivamente, a aplicação do Direito ao caso concreto. Social: esta forma de controle resulta da evolução do Estado, bem como da essência da Democracia. Nesse sentido, Castro (2007, p.136) o entende como sendo "um instrumento disposto pelo constituinte para que se permita a atuação da sociedade no controle das ações do estado e dos gestores públicos, utilizando de qualquer uma das vias de participação democrática". |

conclusão

| Controles na Administração Pública | |
|--|--|
| O Dever de Prestar Contas (<i>Accountability</i>) | No âmbito da administração pública pode-se conceituar a <i>accountability</i> como a responsabilidade do governo, dos servidores públicos e dos agentes políticos perante a sociedade, na prestação de contas sobre a execução e administração dos recursos públicos. A prestação de contas é uma atividade complexa, uma vez que ela deve atender e observar vários princípios, sendo o principal deles o da transparência, por meio do qual a sociedade pode exercer de forma eficaz o controle social. |
| Parecer Prévio Emitido pelo TCE/PR | "É uma peça técnica, instrumento de apreciação das contas que dará suporte para o julgamento delas pelo Poder Legislativo (GUERRA, 2005, p.172)", o qual pode recomendar a regularidade das contas, a regularidade com ressalvas e a irregularidade das contas, podendo ser rejeitado pela Câmara Municipal por meio de <i>quorum</i> qualificado de 2/3. |
| Julgamento das Contas Municipais | Após emissão de parecer prévio pelo TCE/PR o processo é encaminhado para a Câmara Municipal para fins de julgamento, o qual permanece em edital para consulta dos cidadãos, pelo prazo de sessenta dias, nos termos do art. 31, §3.º da CF/88. Na sequência, após cientificação do gestor para exercício do contraditório, e tendo as comissões parlamentares emitido os seus respectivos pareceres, o processo será incluído em pauta para deliberação, cuja decisão, fundamentada, aprovará ou desaprovará as referidas contas, seguindo o opinativo técnico do Tribunal de Contas do Estado ou, observado o <i>quorum</i> qualificado (2/3), rejeitando-o. O procedimento de julgamento está previsto nos Regimentos Internos de cada Casa Legislativa. A maioria dos doutrinadores afasta a possibilidade de julgamento ficto das contas anuais dos prefeitos. |

Quadro 10 - Quadro Sinótico sobre Controles na Administração Pública

Fonte: A autora.

3 INSTRUMENTOS E MÉTODOS

Neste capítulo serão tratados dos procedimentos metodológicos, os quais serão utilizados para a resolução do problema deste estudo, visando ao alcance dos seus objetivos, ou seja, identificar os fundamentos que levam algumas Câmaras Municipais do Estado do Paraná a rejeitarem o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, quando do julgamento das contas anuais dos prefeitos.

Marconi e Lakatos (2004, p.46) definem o método como o conjunto de atividades racionais e sistemáticas que, com maior grau de segurança e economia, permitem alcançar o objetivo proposto, traçando o caminho a ser percorrido, detectando os erros e auxiliando nas decisões do pesquisador.

Desta feita, observa-se que o método auxilia o pesquisador a atingir o seu objetivo inicial de conhecer e interpretar a realidade, sendo o caminho por ele utilizado para chegar a determinado fim. Objetivamente, o método demonstra a forma como o pesquisador obteve o resultado do estudo.

Certo é que existem várias classificações dos procedimentos metodológicos, as quais se diferenciam dependendo do autor utilizado. Assim, para fins de classificação deste estudo, será utilizada a tipologia empregada por Vergara (2004), conforme demonstrado na próxima seção.

3.1 TAXIONOMIAS DA PESQUISA

O método de pesquisa utilizado segue a taxionomia empregada por Vergara (2004, p.46-50), que propõe dois critérios: a) quanto aos fins e b) quanto aos meios.

Quanto aos fins, a pesquisa pode ser classificada em exploratória e explicativa. Destaca a autora (VERGARA, 2004) que a investigação exploratória não deve ser confundida com uma simples leitura exploratória, pois a investigação exploratória é empregada em pesquisas que envolvem áreas que estão em constante

evolução frente às vicissitudes e transformações da sociedade (com pouco conhecimento acumulado) e que, em face da sua natureza de sondagem, não comportam hipóteses que, todavia, poderão surgir durante ou ao final da pesquisa.

Desse modo, a pesquisa é exploratória, uma vez que o estudo do julgamento das contas anuais dos prefeitos municipais pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas Estadual (pareceres prévios) é uma matéria pouco estudada na Administração Pública, na Ciência Política e no Direito, estando em constante evolução. A pesquisa também é explicativa porque visa demonstrar quais são os fatores que motivam o não acompanhamento pelos membros das Câmaras Municipais dos pareceres prévios (parecer técnico) emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, quando sugere a desaprovação das Contas Anuais dos prefeitos municipais; pois, como leciona Vergara (2004, p.47), o principal objetivo da investigação explicativa é "tornar algo inteligível justificando-lhe os motivos. Visa, portanto, esclarecer quais fatores contribuem, de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno".

Quanto aos meios, a investigação é bibliográfica e documental. Pesquisa bibliográfica "é aquela representada pelo estudo sistematizado desenvolvido com base no material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, acessível ao público em geral" (VERGARA, 2004, p.48).

Gil (1996, p.48 e 51) corrobora afirmando que a pesquisa bibliográfica é aquela "desenvolvida a partir de material já elaborado", fonte secundária, e a diferencia da pesquisa documental asseverando que:

A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

Consubstanciando o entendimento acerca da pesquisa bibliográfica, este estudo fundamenta-se em produções de diversas áreas, com ênfase à Administração Pública, Ciência Política e Direito, disponíveis em revistas técnicas, livros, artigos científicos, dissertações e teses, tendo como pano de fundo a ampliação dos conhecimentos acerca dos temas relacionados com o processo legislativo de julgamento das Contas Anuais dos Prefeitos.

Este trabalho é também documental, haja vista fundamentar-se em pesquisas realizadas junto a Leis, Decretos, documentos internos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, bem como naqueles fornecidos pelas Câmaras Municipais, incluindo os seus Regimentos Internos.

3.2 UNIVERSO DA PESQUISA

O universo da pesquisa é formado por 67 (sessenta e sete) Câmaras Municipais do Estado do Paraná com o julgamento das prestações de contas dos prefeitos em relação aos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, concernentes aos exercícios financeiros de 2007 a 2011.

A escolha desse período ocorreu, primeiramente, em razão do prazo necessário para a emissão do opinativo pelo TCE/PR, do encaminhamento dos autos para as Câmaras Municipais e do seu efetivo julgamento nestas Casas de Leis; e, em segundo lugar, porque o período engloba, em tese, dois mandatos distintos de presidência nas Casas Legislativas.

Assim, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na sua missão constitucional de opinar sobre as Contas dos Chefes do Poder Executivo Municipal do Estado do Paraná, emitiu 94 (noventa e quatro) pareceres prévios recomendando a desaprovação das Contas dos Prefeitos Municipais referentes aos exercícios financeiros de 2007 a 2011, conforme registros fornecidos pela Diretoria de Contas Municipais (DCM), departamento responsável pela análise técnica das prestações de contas anuais, no Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Deste modo, para melhor compreensão, segue quadro com os municípios que serão pesquisados, contendo a indicação da decisão e do respectivo exercício em que houve emissão de parecer prévio recomendando a irregularidade das contas:

continua

| Município | Exercício | Acórdão de Parecer Prévio |
|-------------------------|------------------|----------------------------------|
| Adrianópolis | 2008 | 3266/2010 |
| Alto Paraíso | 2008 | 1647/2010 |
| Alto Piquiri | 2007 | 2007/2008 |
| Altônia | 2007 | 2610/2008 |
| Araruna | 2008 | 1581/2010 |
| Boa Esperança do Iguaçu | 2008 | 551/2010 |
| Boa Vista da Aparecida | 2008 | 1788/2010 |
| Bom Sucesso | 2007 | 1866/2008 |
| | 2008 | 1579/2010 |
| Braganey | 2007 | 1789/2010 |
| Cafezal do Sul | 2008 | 404/2012 |
| Cambará | 2010 | 60/2013 |
| Cambira | 2010 | 85/2013 |
| | 2011 | 540/2012 |
| | 2011 | 540/2012 |
| Campina da Lagoa | 2007 | 826/2009 |
| | 2010 | 143/2012 |
| Cândido de Abreu | 2009 | 229/2011 |
| Carambeí | 2009 | 334/2012 |
| Carlópolis | 2010 | 254/2012 |
| Cascavel | 2008 | 304/2012 |
| Centenário do Sul | 2010 | 118/2013 |
| | 2011 | 79/2013 |
| Cerro Azul | 2008 | 1890/2010 |
| | 2011 | 471/2012 |
| Cidade Gaúcha | 2007 | 376/2009 |
| Corbélia | 2007 | 966/2009 |
| Cruzeiro do Sul | 2010 | 311/2013 |
| Diamante do Oeste | 2007 | 710/2009 |
| Doutor Ulysses | 2007 | 2909/2008 |
| Engenheiro Beltrão | 2007 | 2217/2008 |
| | 2008 | 34/2011 |
| | 2010 | 300/2013 |
| Fênix | 2010 | 278/2013 |
| Figueira | 2007 | 277/2013 |
| | 2008 | 244/2013 |
| | 2011 | 86/2013 |
| Floresta | 2011 | 117/2013 |
| Formosa do Oeste | 2007 | 1181/2009 |
| | 2009 | 150/2013 |
| Grandes Rios | 2007 | 2572/2008 |
| | 2009 | 206/2011 |
| Guaratuba | 2007 | 1804/2009 |
| Iracema do Oeste | 2007 | 2162/2008 |
| Iretama | 2009 | 180/2011 |
| Itaperuçu | 2009 | 181/2011 |
| Japira | 2009 | 110/2011 |
| Laranjeiras do Sul | 2007 | 1618/2008 |
| Mandirituba | 2007 | 3/2012 |
| | 2011 | 161/2013 |
| Matinhos | 2007 | 667/2009 |

conclusão

| Município | Exercício | Acórdão de Parecer Prévio |
|---------------------------|-----------|---------------------------|
| Miraselva | 2007 | 2051/2008 |
| | 2009 | 161/2011 |
| | 2010 | 300/2012 |
| | 2011 | 509/2012 |
| Morretes | 2010 | 273/2012 |
| | 2011 | 286/2013 |
| Nova Fátima | 2008 | 2507/2010 |
| Nova Londrina | 2007 | 2351/2008 |
| Nova Tebas | 2007 | 196/2011 |
| Paçandu | 2010 | 279/2013 |
| Palmital | 2009 | 134/2013 |
| Paranapoema | 2007 | 1758/2008 |
| | 2010 | 310/2013 |
| | 2011 | 477/2013 |
| Paulo Frontin | 2008 | 2204/2009 |
| Piraí do Sul | 2011 | 245/2013 |
| Porecatu | 2007 | 2407/2008 |
| Presidente Castelo Branco | 2008 | 191/2013 |
| | 2011 | 160/2013 |
| Ramilândia | 2010 | 285/2012 |
| Ribeirão do Pinhal | 2011 | 144/2013 |
| Rio Bonito do Iguaçu | 2007 | 957/2009 |
| Rio Branco do Ivaí | 2008 | 271/2011 |
| | 2010 | 151/2013 |
| | 2011 | 314/2013 |
| Rio Branco do Sul | 2007 | 854/2009 |
| Salto do Itararé | 2007 | 995/2009 |
| Santa Cecília do Pavão | 2008 | 1639/2010 |
| | 2010 | 255/2012 |
| Santa Inês | 2007 | 2670/2008 |
| | 2009 | 435/2012 |
| Santa Mariana | 2008 | 5/2011 |
| | 2009 | 133/2013 |
| | 2011 | 1/2013 |
| Santo Antonio da Platina | 2011 | 93/2013 |
| São Jerônimo da Serra | 2009 | 238/2012 |
| | 2010 | 35/2013 |
| São Joao do Caiuá | 2007 | 2405/2008 |
| Sapopema | 2008 | 2184/2010 |
| Siqueira Campos | 2011 | 313/2013 |
| Tuneiras do Oeste | 2008 | 2283/2010 |
| Uraí | 2007 | 908/2009 |
| | 2009 | 210/2011 |
| Wenceslau Braz | 2008 | 226/2013 |

Quadro 11 - Municípios Pesquisados com Indicação do Exercício Financeiro em que Houve a Emissão de Parecer Prévio pela Desaprovação das Contas Anuais do Prefeito
Fonte: A autora, com base em dados obtidos do TCE/PR.

Desses 94 (noventa e quatro) processos em que o Tribunal de Contas recomendou a desaprovação das Contas, não há exigência no Regimento Interno, nem na Lei Orgânica desta Corte de Contas, para que as Câmaras Municipais informem o julgamento desses processos. Assim, não constam nos referidos autos informações a este respeito para que se possa verificar se foi acatado ou rejeitado o parecer prévio emitido, nem mesmo controle sobre estes julgamentos pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

A escolha da amostra pautou-se nas informações obtidas no Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio de sua Diretoria de Contas Municipais, em relação às contas anuais de prefeitos que obtiveram parecer prévio recomendando a sua desaprovação, referente aos exercícios financeiros de 2007 a 2011.

O total selecionado resultou em 67 (sessenta e sete) Câmaras Municipais, distribuídas em regiões diversas do Estado do Paraná que serão efetivamente pesquisadas.

Registre-se, ainda, que para este estudo a amostra é o próprio universo de pesquisa, selecionado por conveniência a partir de resultados dos pareceres prévios pela desaprovação emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), os quais são personalíssimos em relação ao município analisado.

Sendo assim, justifica-se o entendimento da unificação amostra/universo, visto que os resultados obtidos com a pesquisa não podem ser extrapolados (inferidos) a outros municípios não contemplados no levantamento.

MAPA DO PARANÁ DIVIDIDO POR MUNICÍPIOS

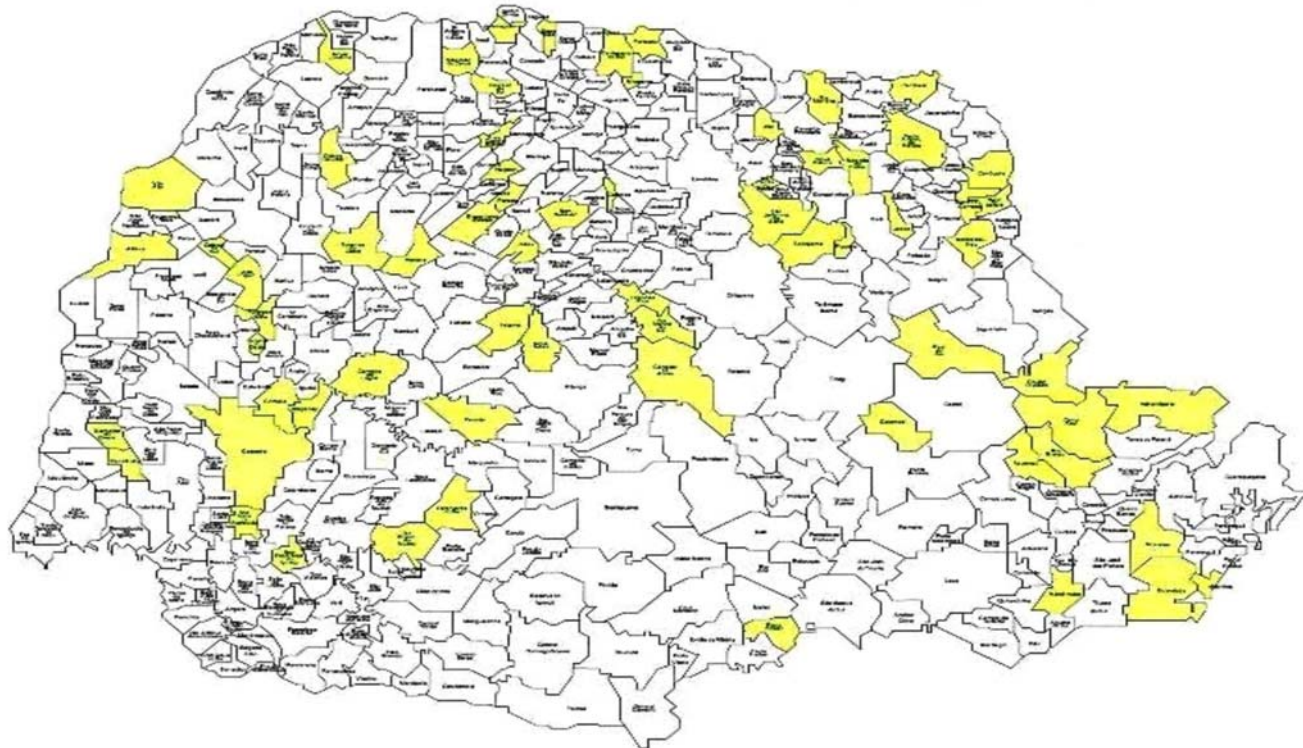


Figura 6 - Mapa do Estado do Paraná com Indicação dos Municípios Pesquisados
Fonte: Mapa do Estado do Paraná adaptado pela autora.

3.3 COLETA DE DADOS

Considerando os limites de competência da Corte de Contas Estadual, especialmente em relação à emissão de pareceres prévios e os efetivos julgamentos das contas anuais dos prefeitos municipais pelas Câmaras Municipais, tema que engloba a relação entre Estado, Governo, Administração Pública, Controle, Governança Pública, Processo Legislativo e Governabilidade, a coleta de dados será realizada por meio de pesquisa documental executada junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná e às Câmaras dos Municípios que obtiveram o parecer prévio recomendando a desaprovação das contas anuais referentes aos exercícios de 2007 a 2011, por meio da análise dos processos administrativos de julgamento.

O acesso aos referidos processos, considerando a evocação da Lei de Acesso à Informação (LAI), bem como o princípio constitucional da publicidade, vem sendo realizado desde dezembro de 2013, com previsão de encerramento em junho de 2014, de forma direta junto às respectivas Câmaras de Vereadores e/ou por meio de documentos digitalizados enviados por correio eletrônico.

Nesta pesquisa documental serão levantados e examinados documentos internos das Casas Legislativas, a fim de subsidiar a análise dos motivos que levaram o Legislativo a acompanhar ou rejeitar os pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, bem como se houve influência da governabilidade neste processo.

3.4 TRATAMENTO E APRESENTAÇÃO DOS DADOS

A abordagem qualitativa da análise de conteúdo mencionada pela doutrina para o tratamento dos dados coletados mostra-se a mais adequada para fins de análise dos documentos fornecidos pelas Câmaras Municipais pesquisadas, pois, como leciona Gil (1996, p.83), na maioria dos casos os documentos utilizados não

receberam nenhum tratamento analítico anterior, tornando-se fundamental a análise criteriosa de seus dados, sendo certo que "esta análise deve ser feita em observância aos objetivos e ao plano da pesquisa e pode exigir, em alguns casos, o concurso de técnicas altamente sofisticadas".

Esta análise de conteúdo é um conjunto de técnicas e procedimentos sistemáticos que o pesquisador utiliza, os quais já se encontram predefinidos ou são criados pelo próprio pesquisador, que faz todo um jogo de operações analíticas adaptadas à natureza do material e à questão que procura resolver (BARDIN, 2010, p.40).

Segundo Bardin (2010, p.40), na análise qualitativa não se afasta toda e qualquer forma de quantificação, podendo, assim, o pesquisador recorrer a testes quantitativos para que se possa realizar com certo grau de objetividade a análise qualitativa, que é em sua essência uma análise tendencialmente indutiva dos dados, uma vez que normalmente os instrumentos de coleta não são estruturados.

Afinal, como destacam Marconi e Lakatos (2004, p.269), o método qualitativo preocupa-se em "analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano, fornecendo uma análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências de comportamentos, etc."

Assim, por meio desta análise qualitativa pretende-se verificar a filiação partidária do gestor das contas e dos vereadores que compõem o *quorum* de votação no julgamento das contas, para fins de analisar a influência da governabilidade; o papel desempenhado pelas comissões parlamentares; os motivos que nortearam os EDIS a rejeitarem o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, bem como as possíveis influências desses julgamentos para o desenvolvimento do município.

Para melhor compreensão dos resultados a partir da análise dos conteúdos, poderão ser apresentadas tabelas de dupla entrada relacionando as variáveis propostas, com destaque para: (i) manutenção/rejeição do parecer prévio; (ii) composição partidária do plenário; (iii) partido político do gestor das contas sob análise; (iv) motivação da recomendação pela desaprovação pelo TCE/PR.

3.5 VISÃO GRÁFICA DO ATENDIMENTO AOS OBJETIVOS PROPOSTOS

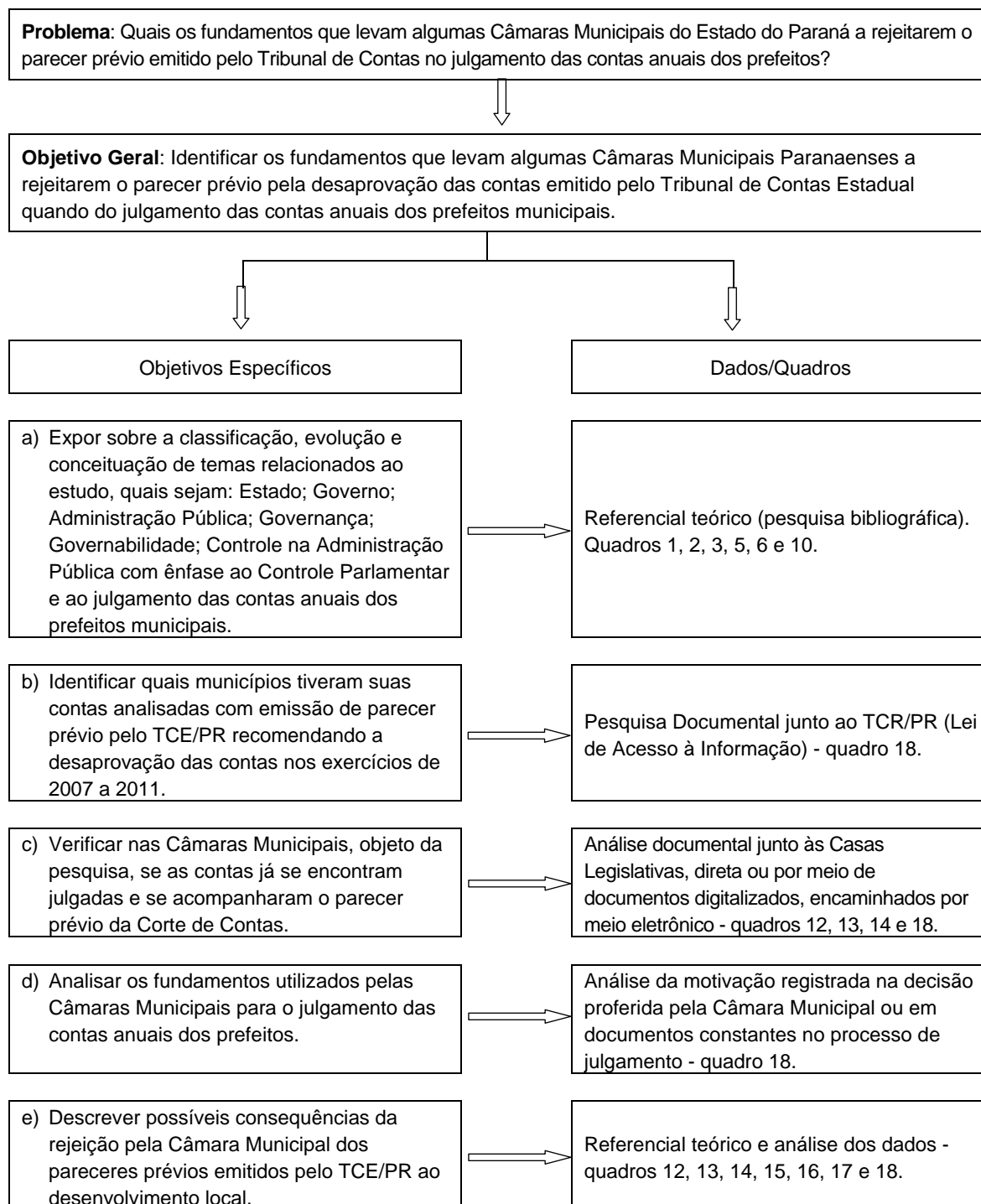


Figura 7 - Resumo do Atendimento aos Objetivos Propostos

Fonte: A autora.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para responder à questão problema da pesquisa acerca de quais os fundamentos que levam algumas Câmaras Municipais do Estado do Paraná a rejeitarem o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas no julgamento das contas anuais dos prefeitos, iniciou-se a pesquisa junto ao Tribunal de Contas do Estado com a coleta do rol de municípios cujas contas relativas aos exercícios de 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 obtiveram parecer prévio sugerindo a sua desaprovação. Estas totalizaram um montante de 94 prestações de contas anuais, conforme se observa no quadro 11, constante no item 3.2 deste estudo, que trata do universo da pesquisa.

Foram pesquisadas 67 Câmaras Municipais do Estado do Paraná, as quais englobaram 94 prestações de contas de prefeitos (quadro 12). Constatou-se que 29 delas (31%) encontram-se paradas, aguardando julgamento nas Câmaras Municipais; 20 (21,2%) estão em grau de recurso junto ao TCE/PR; 27 (28,7%) foram efetivamente julgadas nas Casas Legislativas; 10 (10,6%) foram reformadas em sede recursal pela Corte de Contas, razão pela qual foram excluídas da análise do presente estudo, e 8 (8,5%) não responderam à pesquisa e, portanto, não há como afirmar se foram efetivamente julgadas no legislativo.

| Escopo de análise | | |
|---|------|------|
| Status das Contas | Abs. | % |
| Paradas no Legislativo aguardando julgamento | 29 | 31,0 |
| Em grau de recurso no TCE/PR | 20 | 21,2 |
| Sem resposta da Câmara | 8 | 8,5 |
| Efetivamente julgadas | 27 | 28,7 |
| Aprovadas no TCE/PR em sede recursal - excluídas da análise | 10 | 10,6 |
| TOTAL | 94 | 100 |

Quadro 12 - Resumo do Escopo de Análise do Estudo Realizado

Fonte: A autora, com base em dados obtidos no TCE/PR e nas Câmaras Municipais Pesquisadas.

A análise de conteúdo é realizada tomando-se por base o teor dos documentos fornecidos pelas Câmaras Municipais pesquisadas, cujas peças fazem parte do processo legislativo do julgamento das contas, bem como do referencial teórico apresentado para a explicação dos resultados obtidos com a pesquisa.

Organizados os dados levantados na pesquisa de campo, passa-se à análise descritiva e exploratória dos mesmos, visando à obtenção de informações que permitam responder à questão norteadora deste trabalho, partindo de seus objetivos geral e específicos.

4.1 AS PRESTAÇÕES DE CONTAS PENDENTES DE JULGAMENTOS

Constata-se, pela pesquisa realizada, que um número significativo de prestações de contas anuais dos prefeitos com parecer prévio pela desaprovação, 49 (52,1%) do total de 94 (noventa e quatro), não foi julgado pelas respectivas Câmaras Municipais, as quais, somadas às 08 (9%) Câmaras que não responderam à pesquisa, e das quais, portanto, não se pode afirmar se houve o efetivo julgamento, totalizam o montante de 57 (60,6%), conforme demonstrado no quadro 13.

| Motivos | | |
|----------------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| Paradas nas Câmaras | Recurso no TCE | Não Houve Resposta |
| Boa Esperança do Iguaçu - 2008 | Altônia - 2007 | Bom Sucesso - 2008 |
| Cambará - 2010 | Bom Sucesso - 2007 | Cerro Azul - 2011 |
| Cambira - 2010 | Cafezal do Sul - 2008 | Guaratuba - 2007 |
| Campina da Lagoa - 2007 | Campina da Lagoa - 2010 | Miraselva - 2007 |
| Cândido de Abreu - 2009 | Cerro Azul - 2008 | Nova Fátima - 2008 |
| Carlópolis - 2010 | Cruzeiro do Sul - 2010 | Nova Tebas - 2007 |
| Cascavel - 2008 | Engenheiro Beltrão - 2010 | Paranapoema - 2007 |
| Doutor Ulysses - 2007 | Fênix - 2010 | Miraselva - 2011 |
| Figueira - 2008 | Figueira - 2007 | |
| Figueira - 2011 | Floresta - 2011 | |
| Engenheiro Beltrão - 2008 | Formosa do Oeste - 2007 | |
| Itaperuçu - 2009 | Grandes Rios - 2009 | |
| Japira - 2009 | Iretama - 2009 | |
| Mandirituba - 2007 | Morretes - 2011 | |
| Mandirituba - 2011 | Paçandu - 2010 | |
| Santa Cecília do Pavão - 2008 | Palmital - 2009 | |
| Paranapoema - 2010 | Piraí do Sul - 2011 | |
| Paranapoema - 2011 | Rio Bonito do Iguaçu - 2007 | |
| Presidente Castelo Branco - 2008 | Siqueira Campos - 2011 | |
| Presidente Castelo Branco - 2011 | Santa Cecília do Pavão - 2010 | |
| Rio Branco do Ivaí - 2008 | | |
| Rio Branco do Ivaí - 2010 | | |
| Rio Branco do Ivaí - 2011 | | |
| Rio Branco do Sul - 2007 | | |
| Santa Mariana - 2008 | | |
| Santa Mariana - 2011 | | |
| Santa Mariana - 2009 | | |
| São Jerônimo da Serra - 2009 | | |
| São Jerônimo da Serra - 2010 | | |
| TOTAL | 29 (31% de 94) | 20 (21% de 94) |
| | | 08 (9% de 94) |

Quadro 13 - Motivos para o não Julgamento das Prestações de Contas Anuais do Prefeito

Fonte: A autora, com base em dados obtidos do TCE/PR e das Câmaras Pesquisadas.

Em que pese essas 57 prestações de contas, a princípio, não fazerem parte do objeto de estudo, haja vista não terem sido efetivamente julgadas, no transcorrer da pesquisa realizada, de posse das informações prestadas pelas Câmaras Municipais, verificou-se que algumas contas não foram julgadas até o momento não apenas por questões de natureza técnica/processual², mas, também, por questões políticas³, pois algumas permanecem paradas no Legislativo em face da influência da governabilidade.

A percepção de influência da governabilidade em relação a essas prestações de contas, paradas no Legislativo, decorre das conversas informais realizadas com servidores das Câmaras pesquisadas e das respostas obtidas por meio de correio eletrônico, havendo declarações explícitas de que as contas não foram julgadas em plenário, até o momento, pelo fato de o gestor ter solicitado a suspensão dos atos de julgamento.

Deste modo, para fins de verificar o tempo em que elas se encontram pendentes de julgamento nas respectivas Casas Legislativas, buscou-se, junto aos processos eletrônicos no Tribunal de Contas do Estado, a data dos avisos de recebimento dos ofícios encaminhados aos seus presidentes, com a disponibilização de cópias do processo administrativo, cujos dados são mostrados no quadro 14:

continua

| Paradas nas Câmaras | Data do Aviso de Recebimento | Ofício/TCE |
|--------------------------------|------------------------------|----------------------------------|
| Boa Esperança do Iguaçu - 2008 | 30/06/2014 | 852/2014 |
| Cambará - 2010 | 25/08/2014 | 1177/2014 |
| Cambira - 2010 | 21/05/2013 | 968/2013 |
| Campina da Lagoa - 2007 | 22/08/2013 | 1386/2013 |
| Cândido de Abreu - 2009 | 30/01/2012 | 45/2012 |
| Carlópolis - 2010 | 23/08/2012 | 1291/2012 |
| Cascavel - 2008 | 05/10/2012 | 1564/2012 |
| Doutor Ulysses - 2007 | 31/03/2009 | Encaminhamento dos autos físicos |
| Figueira - 2008 | 20/08/2014 | 1178/2014 |
| Figueira - 2011 | 21/05/2013 | 958/2013 |
| Engenheiro Beltrão - 2008 | 28/06/2011 | 644/2011 |
| Itaperuçu - 2009 | 22/07/2011 | Encaminhamento dos autos físicos |
| Japira - 2009 | 20/11/2013 | 2106/2013 |
| Mandirituba - 2007 | 25/04/2012 | 516/2012 |
| Mandirituba - 2011 | 24/06/2013 | 1155/2013 |

² Dificuldades e desconhecimento de natureza material, procedimental e processual.

³ Ausência de justificativa de ordem técnica/processual.

conclusão

| | | |
|----------------------------------|------------|----------------------------------|
| Paranapoema - 2010 | 15/10/2013 | 1797/2013 |
| Paranapoema - 2011 | 26/02/2013 | 88/2013 |
| Presidente Castelo Branco - 2008 | 17/08/2013 | 1320/2013 |
| Presidente Castelo Branco - 2011 | 01/07/2013 | 1180/2013 |
| Rio Branco do Ivaí - 2008 | 07/03/2012 | 297/2012 |
| Rio Branco do Ivaí - 2010 | 09/07/2013 | 1207/2013 |
| Rio Branco do Ivaí - 2011 | 05/11/2013 | 1989/2013 |
| Rio Branco do Sul - 2007 | 21/10/2009 | Encaminhamento dos autos físicos |
| Santa Mariana - 2008 | 19/08/2013 | 1362/2013 |
| Santa Mariana - 2011 | 24/04/2013 | 826/2013 |
| Santa Mariana - 2009 | 01/07/2013 | 1183/2013 |
| São Jerônimo da Serra - 2009 | 18/12/2012 | 1905/2012 |
| São Jerônimo da Serra - 2010 | 03/01/2014 | 2328/2013 |
| Santa Cecília do Pavão - 2008 | 21/05/2013 | 927/2013 |
| TOTAL | | 29 Câmaras |

Quadro 14 - Período de tempo em que as prestações de contas encontram-se pendentes de julgamentos nas Câmaras Municipais

Fonte: A autora, com base em dados obtidos do TCE/PR.

Analisando o quadro 14, observa-se que, dos 29 processos, a maioria, num total de 76%, está parada nas Casas Legislativas, pendente de julgamento há mais de 01 ano, como aponta o quadro a seguir.

| Período de tempo | Processos (Abs.) | Processos (%) |
|--------------------------|------------------|---------------|
| Até 1 ano ⁽¹⁾ | 07 | 24 |
| Entre 1 e 2 anos | 14 | 48 |
| Mais de 2 anos | 08 | 28 |
| TOTAL | 29 | 100 |

Quadro 15 - Resumo do período de tempo em que as prestações de contas encontram-se pendentes de julgamentos nas Câmaras Municipais

Fonte: A autora, com base em dados obtidos do TCE/PR.

(1) Considerando o mês da análise dos dados como sendo outubro de 2014.

As justificativas fornecidas pelas Câmaras Municipais para a permanência desses processos sem julgamento não foram extraídas da análise documental, uma vez que não há motivação de forma escrita e formalizada que controle esses julgamentos, pois não há prazo legal, regimental ou sanções que gerem a obrigação de sua motivação nos casos de omissões, nem tampouco um acompanhamento pela Corte de Contas Estadual.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, após emissão de parecer prévio, não faz nenhum controle dos julgamentos dessas contas de prefeitos, nem mesmo sobre a omissão dos entes legislativos em realizar sua função constitucional de

juízo das contas de prefeitos municipais. Pergunta-se: este fato caracterizaria a falta de efetividade do controle externo por omissão? Por quê? A resposta a esta indagação fica como sugestão para novos estudos.

O Regimento Interno do TCE/PR (PARANÁ, 2006), ao tratar do tema, na Seção III do Capítulo I, Título III, apenas define parecer prévio, esclarecendo que se trata da manifestação sobre as contas prestadas pelos chefes do poder executivo estadual e municipal, as quais, após transitarem em julgado, serão remetidas para julgamento no Poder Legislativo, finalizando o artigo 217-A da seguinte forma:

Art. 217-A [...] § 6º Após o trânsito em julgado, a decisão será comunicada ao Poder Legislativo competente para o julgamento das contas, ficando o parecer prévio e demais documentos constantes do processo disponíveis para a consulta pública no sítio do Tribunal na internet (PARANÁ, 2006).

No entanto, existem outras Cortes de Contas no Brasil que, com o fito de evitar a inércia das Câmaras Municipais em efetuarem o julgamento das contas anuais de prefeitos municipais bem como o "engavetamento" dessas prestações de contas, exigem a comprovação por parte das Casas Legislativas dos julgamentos dessas contas, a exemplo dos Tribunais de Contas dos Estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, que disciplinam a matéria em seus Regimentos Internos, respectivamente, como segue:

Art. 94. O Tribunal encaminhará à Câmara Municipal, para julgamento, o processo referente às contas municipais acompanhado do Parecer Prévio, do Relatório Técnico, do Relatório do Relator, das Declarações de Voto emitidas pelos demais Conselheiros, se houver, e do Parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, nos seguintes prazos: I - dez dias após expirado o prazo para interposição de Pedido de Reapreciação; II - trinta dias após a decisão Plenária prolatada no pedido de Reapreciação apresentado pelo Prefeito. Parágrafo único. A Câmara Municipal remeterá ao Tribunal de Contas cópia dos atos de julgamento das contas do Município (SANTA CATARINA, 2001).

Art. 88 - A Câmara de Vereadores remeterá ao Tribunal, no prazo de até 30 (trinta) dias após o julgamento, para ciência, cópia da decisão sobre as contas da respectiva Administração Municipal. Parágrafo único - Na hipótese de descumprimento do prazo consignado no presente artigo, o Tribunal averiguará, mediante inspeção, o resultado do julgamento, aplicando as sanções cabíveis (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

Observa-se que as disposições contidas nos Regimentos Internos citados inibem, de certa forma, a omissão do Poder Legislativo, o qual se sente fiscalizado e obrigado a dar explicações em razão do não julgamento das prestações de contas anuais do chefe do Poder Executivo, sob pena de sanções administrativas.

As justificativas fornecidas pelas Câmaras Municipais sobre a permanência dos processos parados no Legislativo sem julgamentos podem ser divididas, como apresentado no quadro 16, em justificativas de natureza técnica/processual e política. Na sequência são apresentados os resultados obtidos.

| Processos Pendentes nas Câmaras | Natureza da Justificativa |
|---------------------------------|---------------------------|
| Boa Esperança do Iguaçu - 2008 | Técnica/processual |
| Cambará – 2010 | Política |
| Cambira – 2010 | Técnica/processual |
| Campina da Lagoa – 2007 | Técnica/processual |
| Cândido de Abreu – 2009 | Política |
| Carlópolis – 2010 | Técnica/processual |
| Cascavel – 2008 | Política |
| Doutor Ulysses – 2007 | Técnica/processual |
| Figueira – 2008 | Técnica/processual |
| Figueira – 2011 | Política |
| Engenheiro Beltrão - 2008 | Técnica/processual |
| Itaperuçu - 2009 | Técnica/processual |
| Japira - 2009 | Técnica/processual |
| Mandirituba - 2007 | Política |
| Mandirituba - 2011 | Política |
| Paranapoema - 2010 | Técnica/processual |
| Paranapoema - 2011 | Técnica/processual |
| Presidente Castelo Branco -2008 | Técnica/processual |
| Presidente Castelo Branco -2011 | Política |
| Rio Branco do Ivaí - 2008 | Técnica/processual |
| Rio Branco do Ivaí - 2010 | Técnica/processual |
| Rio Branco do Ivaí - 2011 | Técnica/processual |
| Rio Branco do Sul - 2007 | Técnica/processual |
| Santa Mariana - 2008 | Técnica/processual |
| Santa Mariana - 2011 | Técnica/processual |
| Santa Mariana - 2009 | Técnica/processual |
| São Jerônimo da Serra - 2009 | Técnica/processual |
| São Jerônimo da Serra - 2010 | Política |
| Santa Cecília do Pavão - 2008 | Política |
| Resumo | |
| Técnica/processual | 20 (69%) |
| Política | 09 (31%) |
| TOTAL | 29 (100%) |

Quadro 16 - Natureza da JUSTIFICATIVA fornecida pelo Legislativo Municipal em Face da Pendência de Julgamento das Prestações de Contas

Fonte: A autora, com base em dados obtidos junto às Câmaras pesquisadas.

Das 20 prestações de contas cujas justificativas foram classificadas como sendo de natureza técnico/processual, para 15 (75%) alegou-se desconhecimento de

estarem os processos disponibilizados para julgamento nas Casas Legislativas. São elas: Paranapoema - 2010, Paranapoema - 2011, Rio Branco do Sul - 2007, São Jerônimo da Serra - 2009, Presidente Castelo Branco - 2008, Rio Branco do Ivaí - 2008, Rio Branco do Ivaí - 2010, Rio Branco do Ivaí - 2011, Japira - 2009, Engenheiro Beltrão - 2008, Figueira - 2008, Doutor Ulysses - 2007, Campina da Lagoa - 2007, Cambira - 2010 e Itaperuçu - 2009. As demais declararam problemas encontrados para a intimação da gestora (15%): Santa Mariana - 2008, 2009 e 2011; dificuldades procedimentais (5%): Boa Esperança do Iguaçu - 2008; e desconhecimento dos arquivos do julgamento da prestação de contas (5%): Carlópolis - 2010.

Nota-se, ainda, que em relação às prestações de contas relativas aos 75% que declararam desconhecer o fato de as contas estarem disponíveis para julgamento na Casa Legislativa, 12 (80%) foram notificadas há mais de um ano, considerando o mês da análise dos dados (outubro de 2014).

As 09 (31%) prestações de contas restantes foram classificadas como justificativas de natureza política, em face da ausência de argumentos técnicos/processuais, as quais informalmente declararam razões das quais se pode extrair com mais clareza a influência da governabilidade, sendo a mais comum a de que "os processos nunca foram submetidos a julgamento para que os gestores não fossem incluídos na lista dos inelegíveis". Argumenta-se, ainda, que há pouco tempo foram iniciados os julgamentos, dando prevalência às prestações de contas mais antigas.

Traçados os principais aspectos relativos às 57 prestações de contas pendentes de julgamento nas respectivas Casas Legislativas, identifica-se que 20 delas (35%) ainda não transitaram em julgado junto à Corte de Contas, e, por esta razão, não foram disponibilizadas para julgamento no Legislativo (ver quadro 13).

Restaram de igual forma prejudicadas as análises dos julgamentos das prestações de contas de Bom Sucesso - 2008, Cerro Azul - 2011, Guaratuba - 2007, Miraselva - 2007, Miraselva - 2011, Nova Fátima - 2008 e Nova Tebas - 2007, pois, em que pesem vários contatos por via telefônica e eletrônica, não prestaram as informações solicitadas, totalizando 14% do total de prestações de contas pendentes de julgamento nas Câmaras Legislativas.

Assim, em consulta ao sistema eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, constata-se que essas Contas já se encontram no Legislativo, todas há mais de um ano, como mostra o quadro a seguir:

| Pendentes nas Câmaras | Data do Aviso de Recebimento | Ofício/TCE |
|-----------------------|------------------------------|---------------------------|
| Bom Sucesso - 2008 | 17/06/2011 | 596/2011 |
| Cerro Azul - 2011 | 08/02/2013 | 58/2013 |
| Guaratuba - 2007 | (1) | |
| Miraselva - 2007 | 14/09/2009 | Remessa dos autos físicos |
| Miraselva - 2011 | 19/02/2013 | 269/2013 |
| Nova Fátima - 2008 | 13/06/2011 | 540/2011 |
| Nova Tebas - 2007 | 11/11/2011 | 1507/11 |
| Paranapoema - 2007 | 26/09/2008 | Remessa dos autos físicos |
| TOTAL | | 8 Câmaras |

Quadro 17 - Lapso Temporal em que as Prestações de Contas, das quais não se Forneceram Informações, encontram-se paradas nas Câmaras Municipais

Fonte: A autora, com base em dados obtidos junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

(1) Em sede de execução na diretoria de execução do TCE/PR.

Ressalte-se que no contato realizado com as Casas Legislativas citadas no quadro 17, todas informaram que desconhecem o fato de as contas já estarem ou não julgadas, bem como os arquivos referentes ao processo administrativo de julgamento, tendo se comprometido a fornecer cópias do procedimento assim que esses arquivos forem encontrados. Não houve retorno até a análise dos dados.

Constatou-se, também, que em virtude da solicitação realizada à Câmara de Nova Fátima referente ao julgamento da prestação de contas do executivo municipal, relativa ao exercício de 2008, a Câmara, por meio do protocolado 823489/14, solicitou ao Tribunal de Contas cópia integral do processo, sob a alegação de que o computador em que estavam arquivados os documentos havia queimado e que não possuía nenhuma informação sobre as respectivas contas. As cópias foram disponibilizadas pelo digno relator do processo em 15 de setembro de 2014.

Diante da coleta e análise dos dados concernentes às prestações de contas que ainda não foram julgadas, evidencia-se o impacto gerado pela ausência de prazo legal e regimental para o julgamento das contas anuais de prefeitos junto às Casas Legislativas, bem como a ausência de acompanhamento pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná em relação a esses procedimentos.

Desse modo, observa-se a atuação da governabilidade diante dessas lacunas do Sistema de Controle Administrativo, pois a morosidade, a perda de documentos, a ausência de arquivos dos processos, a ausência de controle dos procedimentos de julgamento de contas deflagram a ausência de interesse nos julgamentos das respectivas contas de prefeitos municipais.

Não há nenhuma punição para a omissão do Legislativo quando ele deixa de julgar as prestações de contas dos prefeitos municipais, tornando-se esta uma seara suscetível às manobras políticas, que podem se iniciar, conforme constatado por meio do estudo realizado, durante o próprio trâmite processual, uma vez que, após julgadas, algumas Câmaras preveem em seus regimentos internos e leis orgânicas o encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual e/ou para o próprio Tribunal de Contas do Estado.

Tendo sido analisados os dados coletados relativos aos processos de prestação de contas que não foram julgados pelas respectivas Câmaras Municipais, passa-se agora ao exame das prestações de contas julgadas, a fim de verificar se mantiveram o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas Estadual e, em caso contrário, qual a justificativa utilizada para sua rejeição.

4.2 ANÁLISE DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS JULGADAS PELAS CÂMARAS MUNICIPAIS

Considerando o montante de 94 prestações de contas, excluídas aquelas analisadas no tópico anterior, constata-se, pela pesquisa realizada, que 27 delas já foram julgadas pelas respectivas Casas Legislativas, totalizando 28,7%.

Desse montante de contas julgadas, 22 delas (81,4%) mantiveram o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná e 05 (18,6%) alteraram o julgamento aprovando as respectivas contas, conforme o quadro 18:

| Mantiveram o PP do TCE/PR | Rejeitaram o PP do TCE/PR |
|---------------------------------|---------------------------|
| Adrianópolis - 2008 | Diamante do Oeste - 2007 |
| Alto Paraíso - 2008 | Engenheiro Beltrão - 2007 |
| Alto Piquiri - 2007 | Grandes Rios - 2007 |
| Araruna - 2008 | Miraselva - 2009 |
| Braganey - 2007 | Ribeirão do Pinhal - 2011 |
| Cambira - 2011 | |
| Carambeí - 2009 | |
| Centenário do Sul - 2010 | |
| Centenário do Sul - 2011 | |
| Matinhos - 2007 | |
| Miraselva - 2010 | |
| Morretes - 2010 | |
| Nova Londrina - 2007 | |
| Ramilândia - 2010 | |
| Salto do Itararé - 2007 | |
| Santa Inês - 2007 | |
| Santa Inês - 2009 | |
| Sapopema - 2008 | |
| Santo Antônio da Platina - 2011 | |
| Tuneiras do Oeste - 2008 | |
| Uraí - 2007 | |
| Uraí - 2009 | |
| TOTAL | 22 05 |
| (%) | 81,4% 18,6% |

Quadro 18 - Totalidade das prestações de contas julgadas nas Câmaras Municipais, englobando as que mantiveram e rejeitaram o PP do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Fonte: A autora, com base em dados obtidos junto às Câmaras pesquisadas.

Assevera-se que das 22 contas cuja decisão manteve o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, 05 (22,7%) desses julgamentos ocorreram de forma ficta, ou seja, não houve julgamento propriamente dito, eis que no Regimento Interno das Casas Legislativas e/ou na Lei Orgânica dos Municípios há previsão de que, decorrido o prazo previsto nas normas citadas sem o efetivo julgamento, prevalece a decisão emanada pela Corte de Contas Estadual.

Os julgamentos fictos foram observados nas seguintes prestações de contas: Santa Inês - 2007, Santa Inês - 2009, Tuneiras do Oeste - 2008, Uraí - 2007 e Uraí - 2009, as quais mantiveram o resultado sugerido no parecer prévio do Tribunal de Contas, pela irregularidade das contas analisadas.

Conforme tratado no referencial teórico, esta prática é questionável, uma vez que a Constituição Federal é clara em atribuir ao Poder Legislativo a competência para julgamento das contas anuais do Executivo Municipal, não cabendo, assim, delegação desta função, por lei infraconstitucional.

Desse modo, tem-se que 17 (77,3%) das contas que mantiveram o parecer prévio do Tribunal de Contas foram efetivamente julgadas, mantendo, assim, a desaprovação das contas.

Analisando os documentos encaminhados pelas Câmaras Municipais, mais especificamente a partir da leitura das atas dos julgamentos das contas analisadas, verifica-se que os membros do Legislativo Municipal não possuem ainda o discernimento necessário sobre a importância do julgamento dessas prestações de contas e o relevante papel que têm nesse processo, a fim de propiciar medidas que venham coibir atos tidos como irregularidades e danosos, direta ou indiretamente, ao patrimônio público e ao desenvolvimento do município, pautando-se unicamente em seguir o parecer exarado pela Corte de Contas Estadual.

Na sequência, visando responder ao questionamento que norteou o estudo sobre os fundamentos que levam algumas Câmaras Municipais do Estado do Paraná a rejeitarem o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas no julgamento das contas anuais dos prefeitos, bem como para fins de atingir o objetivo geral da pesquisa, que é o de identificar os motivos das rejeições dos Pareceres Prévios pelo Legislativo, são analisadas as respectivas prestações de contas.

Identifica-se que das 27 (vinte e sete) contas julgadas nas Casas Legislativas, 18,6% delas rejeitaram o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas e, conseqüentemente, aprovaram as contas anuais dos prefeitos municipais. São elas: Diamante do Oeste - 2007, Engenheiro Beltrão - 2007, Grandes Rios - 2007, Miraselva - 2009 e Ribeirão do Pinhal - 2011.

A prestação de contas anual do Prefeito Municipal de Diamante do Oeste relativa ao exercício de 2007 obteve parecer prévio exarado pela Corte de Contas Estadual, por meio do Acórdão 710/09 - Segunda Câmara⁴, recomendando a desaprovação das contas, pelos seguintes motivos:

⁴ Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2009/4/pdf/00019711.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2014.

ACÓRDÃO N.º 710/09 - Segunda Câmara

PROCESSO N.º 167920/08

EMENTA: Prestação de Contas do Exercício de 2007 do Executivo Municipal de Diamante do Oeste. Parecer Prévio pela irregularidade das contas, diante da falta de repasse dos valores consignados em folha de pagamento em favor do INSS e/ou RPPS; Falta de inscrição da Dívida Fundada; e, Irregularidades formais (ausência de documentos), convertendo em ressalvas o item relativo a Movimentação de recursos em instituição financeira privatizada.

Após o encaminhamento do processo à Câmara Municipal, efetuou-se o julgamento da mesma, com a aprovação da prestação de contas, nos termos do Decreto Legislativo 03/2011, de 29 de novembro de 2011.

DECRETO LEGISLATIVO N.º 03/2011

De 29 de novembro de 2011

Dispõe sobre a aprovação das contas do Poder Executivo do Município de Diamante do Oeste, referente ao exercício do ano de 2007.

A Câmara de Vereadores do Município de Diamante do Oeste, Estado do Paraná, no uso de suas atribuições legais e regimentais que lhe são conferidas pela Lei Orgânica do Município e de acordo com artigo da Constituição Federal aprovou e eu promulgo o seguinte DECRETO LEGISLATIVO:
ART. 1.º - Ficam aprovadas as contas do Poder Executivo, do Município de Diamante do Oeste, referentes ao exercício do ano de 2007.

ART. 2.º - Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua promulgação.
Sala de Sessões da Câmara Municipal de Diamante D'Oeste, 29 de novembro de 2011.

Verifica-se que não consta no ato administrativo de julgamento citado a motivação para a rejeição do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado, nem mesmo o quórum de votação. Em busca de elementos que pudessem dar guarida a este questionamento, a informação foi de que não existem mais os arquivos relativos ao processo de julgamento na Câmara, encontrando-se apenas cópia do Decreto em meio eletrônico.

A prestação de contas do exercício de 2007 do município de Engenheiro Beltrão foi desaprovada pela Corte de Contas Estadual com a emissão de parecer prévio pela irregularidade, Acórdão 2217/08 – Segunda Câmara⁵, em razão dos seguintes apontamentos:

⁵ Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2008/12/pdf/00031826.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2014.

I - falta de repasse dos valores consignados em folha de pagamento em favor do INSS e/ou RPPS; II - movimentação de recursos em instituição financeira privatizada – Banco Itaú; III - falta de repasse das contribuições dos servidores do Regime Próprio; IV - falta de repasse da contribuição patronal ao Regime Próprio; V - ausência de pagamento dos precatórios notificados antes de julho de 2006; VI - regularidade previdenciária – o município não está regular no MPS; VII - desaprovação da prestação de contas pelo Conselho de Saúde e VIII - falta de retenção das contribuições dos agentes políticos ao INSS.

Não conformado com a decisão da Segunda Câmara, o gestor das contas interpôs Recurso de Revista, o qual foi conhecido pelo TCE/PR, por ter preenchido os requisitos legais de admissibilidade, e, no mérito, foi-lhe dado provimento parcial, a fim de reformar o Acórdão n.º 2217/08 – Segunda Câmara, tão somente para considerar regular, com ressalva, a ausência de pagamento dos precatórios notificados antes de julho de 2006, mantendo-se a recomendação do julgamento pela irregularidade das contas, relativas ao Executivo Municipal de Engenheiro Beltrão, exercício financeiro de 2007, Acórdão 748/09 –Tribunal Pleno⁶.

Da análise do processo de julgamento das respectivas contas na Casa Legislativa verifica-se que houve rejeição da recomendação de desaprovação das contas pelo TCE/PR de forma unânime, deflagrando com a edição da Resolução 01/2010:

Resolução 01/2010

Dispõe sobre a aprovação das contas do Poder Executivo Municipal de Engenheiro Beltrão, atinentes ao Exercício de 2007.

A Câmara Municipal de Engenheiro Beltrão, Estado do Paraná, aprovou e o presidente promulga a seguinte resolução:

Art. 1º. Fica modificado o Acórdão n.º 2217/08, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, consubstanciado no voto do Relator Conselheiro Artagão de Matos Leão, que resultou em Parecer Prévio recomendando o julgamento pela irregularidade das contas do Poder Executivo Municipal de Engenheiro Beltrão, atinentes ao exercício de 2007, de responsabilidade do senhor José Dalpont, restando, conseqüentemente, aprovadas as supramencionadas contas, com as 08 (oito) ressalvas apontadas no parecer da Comissão de Administração Tributária, Financeira e Orçamentária.

Art. 2º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Secretaria da Câmara Municipal de Engenheiro Beltrão, em 05 de abril de 2010.

Francisco de Assis Alves

Presidente

⁶ <http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2009/8/pdf/00021504.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2014.

Pode-se verificar que novamente não há motivação no ato de julgamento das contas anuais do executivo municipal. No entanto, em análise ao processo administrativo de julgamento constata-se que o gestor exerceu o direito do contraditório. Após, os autos foram encaminhados para a Comissão de Administração Tributária, Financeira e Orçamentária, que emitiu opinativo pela aprovação das contas, sob o argumento de que trata-se de "[...] erros procedimentais, gerados pela falta de uma melhor assessoria, notadamente no descumprimento de leis municipais e federais e mais precisamente às normas constitucionais", ao final consignando-se que não restou evidenciada a má-fé do gestor.

O projeto de resolução foi levado a plenário sem prévia análise jurídica, em que pese a Comissão de Administração Tributária, Financeira e Orçamentária ter informado haver descumprimento, pelo gestor das contas, de normas constitucionais e infraconstitucionais, e, assim, foi aprovado por unanimidade, sem discussão e argumentos técnicos, em primeira sessão.

Por meio do processo de julgamento dessa prestação de contas do executivo de Engenheiro Beltrão, exercício de 2007, observa-se que a ênfase dada pelos membros do Legislativo é a de cumprir o trâmite processual previsto na lei e/ou regimento (aspecto formal), sem preocupação com a motivação técnica da rejeição do parecer prévio emitido pela Corte de Contas Estadual e sem atentar para as consequências das irregularidades detectadas ao município e ao desenvolvimento local (aspecto material).

O município de Grandes Rios teve a recomendação de desaprovação das contas do executivo municipal, exercício de 2007, pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio do Acórdão 2572/08 – Primeira Câmara⁷, em face das seguintes irregularidades:

ACÓRDÃO N.º 2572/08 - Primeira Câmara
PROCESSO N.º 156502/08
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE GRANDES RIOS
EMENTA: Prestação de Contas do Exercício de 2007 do Município de Grandes Rios. Parecer Prévio pela irregularidade das contas, em face da

⁷ Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2008/11/pdf/00031287.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2014.

ausência dos documentos; resultado deficitário das fontes não vinculadas; falta de obtenção de resultado primário; extrapolação do limite para a dívida consolidada; utilização de fontes vinculadas como recursos para abertura de créditos adicionais; abertura de créditos especiais sem lei específica; omissão de conta corrente no sistema informatizado; e inconsistências nos saldos em relação às posições apresentadas nos extratos, com imposição da multa prevista no art. 5.º, III, §1.º, da Lei n.º 10.028/2000 à Prefeita Municipal.

A gestora das Contas interpôs Recurso de Revista junto ao TCE/PR em face da decisão exarada pela Primeira Câmara da Corte de Contas Estadual, o qual foi recebido pela presença dos pressupostos de admissibilidade, e quanto ao mérito, foi-lhe dado provimento parcial, por meio do Acórdão 1116/09 – Tribunal Pleno⁸, para fins de retirar dos itens de irregularidades a ausência de documentos, uma vez que juntado em sede recursal, mantendo-se, no entanto, os demais termos do Acórdão recorrido com a recomendação de desaprovação das contas.

Remetidos os autos para o Legislativo Municipal, a prestação de contas foi julgada, e, por unanimidade, foi rejeitado o parecer prévio do Tribunal de Contas Estadual, nos termos do Decreto Legislativo 02/2010, cuja redação é a seguinte:

Decreto Legislativo 02/2010

Súmula: Aprova as Contas do Poder Executivo Municipal de Grandes Rios, Estado do Paraná, exercício financeiro de 2007.

A Câmara Municipal de Grandes Rios, Estado do Paraná, aprovou e eu, presidente, promulgo o seguinte:

DECRETO LEGISLATIVO

Art. 1.º - Fica APROVADA as Contas do Poder Executivo Municipal, referente ao exercício financeiro de 2007, EM DESACORDO com o Parecer Prévio n. 2572/2008 e 1106/2009 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conforme Pareceres do Presidente, relator e membro da Comissão de Finanças e Orçamento.

Art. 2.º - Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões da Câmara Municipal em 21 de junho de 2010.

Pedro Izidoro do Nascimento

Presidente

Analisando a ata da 16.ª sessão ordinária da Câmara Municipal de Grandes Rios realizada em 17 de junho de 2010, verifica-se que não foram discutidos os itens

⁸ Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2009/12/pdf/00023579.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2014.

de irregularidades apontados na prestação de contas do executivo municipal, exercício de 2007, nem mesmo comentados os argumentos expostos pela Comissão de Finanças e Orçamentos, tendo apenas sido votado o Projeto de Decreto pela aprovação das contas, o qual teve sua aprovação por unanimidade. A Câmara Municipal não disponibilizou o parecer exarado pela comissão de Finanças e Orçamentos para análise da motivação da rejeição do opinativo do TCE/PR.

O executivo municipal de Miraselva teve as contas do exercício de 2009 analisadas pela Corte de Contas Estadual, por meio do Acórdão de Parecer Prévio n.º 161/11 – Segunda Câmara (Diário Eletrônico do Tribunal de Contas n.º 790/2011), que emitiu parecer prévio pela desaprovação das contas, diante da constatação de irregularidades referentes a resultado financeiro deficitário das fontes não vinculadas e omissão de conta corrente no sistema informatizado.

Transitada em julgado a decisão junto à Corte de Contas, o processo foi encaminhado para julgamento junto à Câmara Municipal de Miraselva, tendo a Comissão de Justiça do Legislativo exarado parecer mantendo o opinativo do Tribunal de Contas pela desaprovação das Contas, considerando que:

[...] com relação ao déficit financeiro, lamentavelmente, não se pode compactuar com as justificativas apresentadas pelo chefe do executivo, como bem ponderou o relator. O Senhor Prefeito, sabedor das consequências drásticas que o excesso de despesas provocaria ao erário público, não adotou qualquer medida de contenção, mesmo diante de tantas orientações e advertências feitas por esta Casa de Leis. Pelo contrário, o déficit sofreu aumento significativo nos anos seguintes, chegando ao ponto de comprometer o adimplemento regular da folha de pagamento e dos fornecedores.

Levado o processo a plenário para julgamento, em 11 de outubro de 2012, os vereadores, por maioria qualificada de 2/3, aprovaram a prestação de contas do prefeito municipal relativas ao exercício de 2009. Os vereadores que votaram pela manutenção da desaprovação das contas apenas ratificaram os argumentos utilizados pela Comissão de Justiça. Aqueles que votaram pela aprovação não apresentaram argumentos técnicos que justificassem seus votos, alegando apenas que "errar é humano" e que "o *déficit* em 2009 foi decorrente da intenção do prefeito em ajudar o povo". Assim, as contas foram aprovadas por meio do Decreto Legislativo 02/2012, que dispõe:

Decreto Legislativo 02/2012

Súmula: Dispõe sobre as contas do Executivo Municipal de 2009 relativas ao exercício de 2009 e dá outras providências.

O Presidente da Câmara Municipal de Miraselva, Estado do Paraná, no uso de suas prerrogativas regimentais, faz saber que o plenário da Câmara Municipal.

Considerando que o Legislativo Municipal é o órgão competente para dispor sobre as contas anuais do Executivo Municipal, a teor do disposto no art. 31 da Constituição Federal.

Considerando que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas foi rejeitado por 2/3 dos membros da câmara municipal em sessão realizada no dia 11/10/2012, conforme preconiza o disposto no parágrafo 2.º, do art. 31 da CF e art. 46, parágrafo 1º., inciso II, do Regimento Interno da Câmara Municipal;

Aprovou, e ele, promulga o seguinte Decreto Legislativo:

Art. 1.º Ficam APROVADAS as contas do Executivo Municipal de Miraselva, Estado do Paraná, relativas ao exercício de 2009.

Art. 2.º Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Edifício da Câmara Municipal de Miraselva, Estado do Paraná, aos doze dias do mês de outubro do ano de dois mil e doze.

Claudenir Pelaquim

Presidente

A Câmara de Miraselva possui previsão em seu regimento interno de comunicação da decisão de julgamento das contas do executivo municipal ao Tribunal de Contas do Estado, sendo que as informações relativas ao julgamento das contas do exercício de 2009 foram obtidas mediante consulta ao processo eletrônico de prestação de contas junto ao TCE/PR, uma vez que a Casa Legislativa não prestou as informações e não atendeu à solicitação de documentos.

Ribeirão do Pinhal teve recomendação de desaprovação das contas do executivo municipal relativas ao exercício de 2011 pela Corte de Contas Estadual, por meio do Acórdão de Parecer Prévio n.º 144/13, em função do resultado financeiro deficitário das fontes não vinculadas.

Encaminhados os autos à Câmara Municipal para julgamento, o processo foi remetido para orientação do setor jurídico sobre os procedimentos a serem adotados. Em seguida, foi dada ciência ao gestor das contas para fins do exercício do contraditório e da ampla defesa, o qual apresentou sua defesa escrita. Na sequência, os autos foram enviados para a Comissão Permanente de Finanças e Orçamento para emissão de parecer, a qual, após verificar que a Corte de Contas deixou de considerar um Decreto referente ao cancelamento de despesas, concluiu pela aprovação das contas, nos seguintes termos:

DECISÃO: Considerando que a situação não envolve desvio de recursos, mas sim a falta de recursos para o pagamento de despesas em percentual que é relevado pelo Tribunal de Contas, esta comissão, pelo voto da maioria, é pela APROVAÇÃO das contas referentes ao exercício financeiro de 2011.

Submetidos os autos a plenário, as contas do executivo municipal foram aprovadas pela maioria qualificada de 6 votos a 1, rejeitando-se, assim, o parecer prévio da Corte de Contas Estadual. O voto vencido apenas corroborou os argumentos expostos no Acórdão de Parecer Prévio e os demais argumentaram não haver desvio de verba nos termos do Parecer da Comissão de Finanças e Orçamentos. O Decreto Legislativo n.º 001/2013 dispõe:

DECRETO LEGISLATIVO 001/2013

SÚMULA: Dispõe sobre a aprovação das contas do poder executivo municipal, referente ao exercício financeiro de 2011.

Art. 1.º Ficam APROVADAS as contas do poder executivo municipal de Ribeirão do Pinhal – exercício financeiro de 2011 na forma do parecer 13/2013 da Comissão de Finanças e Orçamentos desta Casa de Leis, ainda que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná não tenha analisado todos os documentos apresentados pelo Poder Executivo, a realidade demonstra que não houve qualquer conduta desabonadora da moralidade administrativa, mas sim a arrecadação de recursos a menor que o previsto no orçamento para o pagamento de despesas, que foram realizadas também a menor que o constatado no exercício de 2010, que foi de 3,96%.

Art. 2.º Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se das disposições em contrário.

Sala das Sessões da Câmara Municipal de Ribeirão do Pinhal – Estado do Paraná, 27 de novembro de 2013.

Marluce Marcelino Peccin Coutinho – Presidente e Relatora *ad hoc*

Cláudio Mariano Dantas – Membro

Antônio Carlos de Souza – Relator – voto vencido

Verifica-se, pela transcrição e análise do Decreto Legislativo que aprovou a prestação de contas do executivo municipal de Ribeirão do Pinhal, exercício de 2011, que esta foi a única decisão, dentre as pesquisadas que rejeitaram a recomendação do Tribunal de Contas pela desaprovação das contas, que possui motivação no ato, ou seja, que descreve a justificativa para a alteração do parecer prévio.

Encerradas as análises das prestações de contas que foram julgadas aprovadas nas Casas Legislativas, observou-se, durante a coleta de dados, que alguns gestores interpuseram Recursos junto à Corte de Contas Estadual em

relação aos pareceres prévios que recomendaram a desaprovação das contas. Assim, algumas decisões foram reformadas em sede recursal e, portanto, excluídas do escopo de análise do presente estudo, sendo tratadas, sucintamente, no próximo tópico.

4.3 AS PRESTAÇÕES EXCLUÍDAS DO ESCOPO DA PESQUISA

O estudo realizado pauta-se na análise das prestações de contas relativas aos exercícios de 2007 a 2011 que obtiveram parecer prévio pela desaprovação das contas anuais de prefeito pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Durante a coleta de dados, dez prestações de contas, correspondentes a 10,6% do total de prestações de contas pesquisadas, foram excluídas do escopo de análise, uma vez que os pareceres prévios pela desaprovação das contas foram reformados em sede de recurso pelo Tribunal de Contas do Estado, o qual passou a recomendar a aprovação das contas. Elas se referem aos seguintes municípios: Boa Vista da Aparecida - 2008, Cidade Gaúcha - 2007, Corbélia - 2007, Formosa do Oeste - 2009, Iracema do Oeste - 2007, Laranjeiras do Sul - 2007, Paulo Frontin - 2008, Porecatu - 2007, São João do Caiuá - 2007 e Wenceslau Braz - 2008.

Concluída a análise dos dados coletados durante a pesquisa, verifica-se, em síntese, o atingimento do objetivo geral do estudo, o de identificar os motivos que levam algumas Câmaras Municipais Paranaenses a rejeitarem o parecer prévio pela desaprovação das contas emitido pelo Tribunal de Contas Estadual quando do julgamento das contas anuais dos prefeitos municipais.

No entanto, observa-se que o resultado obtido não foi exatamente o pressuposto no início do estudo, uma vez que resta evidenciado que a influência da governabilidade não se mostra tão presente no julgamento das prestações de contas, pois apenas 18,6% foram reformadas, mas mostra-se presente sobretudo durante o trâmite processual nas Casas Legislativas, resultando, de igual forma, em prejuízo ao desenvolvimento local e até mesmo regional, considerando-se a influência que alguns municípios exercem sobre a regionalidade.

5 SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS

Diante dos resultados obtidos neste trabalho, propõe-se aqui o seu aprofundamento em estudos correlatos ao assunto e tema investigados, pois, analisando a realidade e a estrutura das Câmaras Municipais pesquisadas durante a coleta de dados, foram identificadas fragilidades nas seguintes variáveis: baixo nível de entendimento, interesse e importância dado ao julgamento de contas do Executivo Municipal; dificuldades técnicas existentes nas Casas Legislativas; morosidade no julgamento das prestações de contas anuais dos prefeitos, bem como ausência de controle pelo Tribunal de Contas do Estado em relação ao efetivo julgamento das contas anuais nas respectivas Casas Legislativas.

Desse modo, há um vasto campo de pesquisa em relação à forma de aperfeiçoamento do sistema de controle externo, às consequências do não acompanhamento pelo Tribunal de Contas, *a posteriori*, dos resultados dos julgamentos das contas anuais do Executivo Municipal, bem como à efetividade deste controle.

Por fim, considerando que o presente estudo limitou-se aos pareceres prévios com recomendação de desaprovação das contas, emitidos entre o ano de 2007 a 2011 no Estado do Paraná, entende-se que ele não impede – ao contrário, incentiva – que sejam realizados estudos comparativos e assemelhados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

A motivação do presente estudo foi o interesse em investigar os julgamentos das contas anuais do executivo municipal junto às Câmaras Municipais, a fim de obter informações sobre a influência política da governabilidade nestes julgamentos, uma vez que algumas Casas Legislativas rejeitam o parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas.

Deste modo, o objetivo em torno da pesquisa seria o de demonstrar que os julgamentos das contas anuais dos prefeitos são eminentemente políticos, com preponderância da influência da governabilidade, resultando em consequências negativas ao desenvolvimento do município. Busca-se, assim, com o estudo, o aprimoramento do sistema de controle externo parlamentar.

Considerando que o tema envolve o sistema de controle externo existente no Brasil, com as nuances em que se encontra na atualidade, o primeiro aspecto abordado no referencial teórico foram a constituição e as características do Estado, do governo e da administração pública, para, em seguida, tratar da governança e da governabilidade, discutindo-se as relações existentes entre o poder executivo e o legislativo, as quais podem influenciar no julgamento das contas anuais dos prefeitos, uma vez que a governabilidade pode ser definida como o exercício da atividade política nas relações entre os poderes.

Tendo em vista a linha de pesquisa delineada, este trabalho também deu enfoque às reformas administrativas ocorridas no âmbito nacional e seu movimento em direção às diretrizes da boa governança pública.

Na sequência, foram abordados os aspectos do controle externo ao qual está submetido o chefe do executivo municipal, no tocante ao julgamento das contas anuais, bem como as atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Paraná neste processo, para, finalmente, adentrar no procedimento efetivo de julgamento das contas pelo Poder Legislativo.

A pesquisa utilizou-se de documentos obtidos junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná e nas Câmaras Municipais pesquisadas, totalizando 67 municípios,

correspondendo a 94 prestações de contas anuais investigadas, ou seja, que tiveram recomendação do Tribunal de Contas pela desaprovação das contas concernentes aos exercícios de 2007 a 2011. Destas, restou constatado que apenas 27 (28,7%) encontram-se julgadas pelo Legislativo Municipal.

Dessas 27 prestações de contas julgadas, 05 (18,5%) rejeitaram o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, e, embora tenha restado evidenciada a presença da governabilidade nestes julgados, não se pode afirmar que se trata de fator preponderante, uma vez que a maioria das decisões (22 = 81,5%) manteve o opinativo exarado pela Corte de Contas Estadual.

Constata-se, pela análise desses julgamentos, a falta de técnica dos membros do legislativo municipal e das comissões parlamentares, pois em determinados julgamentos, consoante à análise de conteúdos empregada, as justificativas utilizadas eram, dentre outras, as de que "a irregularidade não envolvia desvio de recurso"; "errar é humano"; "a intenção do prefeito era de ajudar o povo", ao ponto de se observar um parecer que reconhece a ilegalidade e a afronta à Constituição Federal e, mesmo assim, terem sido aprovadas as contas apresentadas.

As atas de julgamentos fornecidas pelas Câmaras Municipais evidenciam o desconhecimento dos julgadores em relação à matéria analisada e da sua função parlamentar e a despreocupação com as consequências geradas pelas irregularidades detectadas. Não há sequer um início de controle dos resultados alcançados pelo prefeito, nem mesmo uma preocupação em verificar se os programas de governo e as leis de planejamento foram efetivamente cumpridos. Verifica-se ainda, nos dias atuais, uma preocupação maior com a forma do que com o mérito, uma atenção maior ao cumprimento de prazos do que à efetividade, traços típicos de uma administração pública burocrática.

Esses aspectos conduzem à elaboração de decretos legislativos que, embora de cunho decisório, são desprovidos de motivação legal e fática, uma vez que a preocupação maior é com o trâmite processual a fim de evitar nulidades junto ao Poder Judiciário.

Também há de se destacar a morosidade do julgamento desses processos de prestação de contas, o que torna ineficaz o resultado da decisão para verificação e prevenção de possíveis prejuízos locais, sendo assim ineficiente ao interesse público.

Essa morosidade ganhou destaque na análise dos dados, pois ela foi constatada não apenas nas contas que já foram julgadas, mas também naquelas que ainda estão pendentes de julgamento. Foi neste aspecto que restou evidenciada a forte presença da governabilidade, pois não há motivos técnicos/legais que justifiquem a suspensão desses julgamentos junto ao Poder Legislativo.

A propósito, ao se observarem os dados coletados infere-se que muitas prestações de contas encontram-se no município e o Legislativo alega desconhecer tal fato, cabendo, neste ponto, perguntar: isto caracterizaria uma falta de efetividade do controle externo por omissão? O Tribunal de Contas Estadual teria alguma responsabilidade em relação a esta omissão?

Constata-se que, a exemplo dos Tribunais de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, a atuação da Corte de Contas nesses processos tende a minimizar os efeitos da governabilidade em relação a essa morosidade administrativa e a evitar essas lacunas do sistema de controle externo, tornando mais eficaz esses julgamentos, uma vez que evitaria o extravio de documentos, o desconhecimento da disponibilização do processo para fins de julgamento e, também, coibiria julgamentos puramente políticos sem a devida motivação. O simples fato da existência de fiscalização e "cobrança" pelos atos realizados já tende a inibir os abusos evidenciados.

Essa postura fiscalizatória do Tribunal de Contas supriria, de igual forma, a ausência de prazo legal de trâmite do processo administrativo de julgamento das contas anuais dos prefeitos, e também coibiria a existência de julgamentos fictos, os quais, conforme tratado no referencial teórico, são constitucionalmente questionáveis, uma vez que a Constituição Federal não prevê a delegação de competência do Poder Legislativo ao Tribunal de Contas para julgamento dessas prestações de contas.

Afinal, constatou-se que 31% dos processos analisados encontram-se pendentes de julgamento no Legislativo aguardando julgamento e, destes, 76% estão parados há mais de um ano, devendo-se consignar que o prazo para consulta da população ao processo é de apenas 60 dias, conforme prevê a Constituição Federal.

Registre-se que esta constatação prejudicou a análise e descrição das possíveis consequências da rejeição, pela Câmara Municipal, dos pareceres prévios

emitidos pelo TCE/PR ao desenvolvimento local, uma vez que observou-se que poucas prestações de contas foram julgadas, não havendo como aferir as irregularidades relevadas e seu impacto local.

Por fim, diante do problema da pesquisa sobre quais os fundamentos que levam algumas Câmaras Municipais do Estado do Paraná a rejeitarem o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, pode-se concluir, pelas prestações de contas analisadas, que a rejeição ocorre por questão de ordem política, uma vez que não há motivação técnica e legal, com análise dos resultados de gestão, que justifiquem tal ato.

Contudo, a partir das conclusões delineadas neste trabalho, pode-se aferir e inferir que a influência política da governabilidade no julgamento das contas dos prefeitos municipais no Estado do Paraná se dá de forma indireta, uma vez que não está presente no julgamento propriamente dito, mas, sim, durante o trâmite processual dos processos, contribuindo para a inércia do legislativo em colocar os processos na pauta de julgamentos, mantendo paradas, desse modo, as prestações de contas, sem o efetivo julgamento pelo plenário das Câmaras Municipais.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.31, n.1, p.5-34, 1988. Disponível em: <<http://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2014.
- ABRANCHES, Sérgio. **Reforma política no Brasil**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- ANDRADA, Antônio C. D.; BARROSO, Laura C. Parecer Prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v.77, n.4, p.53-75, 2010.
- ARANTES, Rogério B.; ABRUCIO, Fernando L.; TEIXEIRA, Marco A. C. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, v.56, n.1, p.57-83, 2005.
- ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002.
- ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público: a função de controle do Parlamento**. São Paulo, 2009. 293p. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.
- ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- AUGUSTINHO, Sônia Maria. **A nova contabilidade pública brasileira como instrumento de controle social para a "governança" do Estado**: um estudo sobre a compreensão da evidenciação das demonstrações contábeis públicas pelos líderes comunitários da cidade de Curitiba no ano de 2013. 2013. 171f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/726>>.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 4.ed. São Paulo: Globo, 2008.
- AZKOUL, Marco Antonio. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BITTENCOURT NETO, Eurico. **Improbidade administrativa e violação de princípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BORGES, Alice Gonzalez. A implantação da administração pública gerencial na Emenda Constitucional 19/98. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, p.87-93, fev. 1999.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing public accountability. A conceptual framework. **European Governance Papers** - Eurogov, C-06-01, jan. 2006.

BRAGA, L. V.; ALVES, W. S.; COSTA FIGUEIREDO, R. M.; SANTOS, R. R. O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 59, v.1, p.5, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 fev. 2013.

BRASIL. Decreto Lei n.º 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev. 1967, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 23 maio 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 04 de 03 de setembro de 1961. Institui o Sistema Parlamentar do Governo. **Diário Oficial da União**, Brasília. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=113505>>. Acesso em: 31 mar. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 06 de 23 de janeiro de 1963. Revoça a Emenda Constitucional n.º 4 (Ato Adicional) e restabelece o sistema presidencial de Governo. **Diário Oficial da União**, Brasília. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-6-23-janeiro-1963-363624-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 31 mar. 2014.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 24 fev. 2014.

BRASIL. Lei Complementar n.º 131 de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 24 fev. 2014.

BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 19 mar. 2014.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (F. H. Cardoso), 1995. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Brasília: Imprensa Oficial: Setembro 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, Wilhelm e Sachs. (Orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: 34. ed. Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.52, n.1, p.4-24, jan. 2001.

BULIGON, Diego. **O controle interno na administração pública como instrumento de governança e governabilidade na gestão dos municípios paranaenses**. 2012. 244f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/380>>.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.24, n.2, p.30-50, 1990.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria constitucional**. 2.ed. Coimbra: Almedina, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6.ed. Coimbra: Almedina, 1996.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, com suporte à governança corporativa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CASTRO, José Nilo de. **Julgamento das contas municipais**. 3.ed., rev., atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de Gestão Pública Gerencial**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo na gestão pública**. 2.ed. Niterói: Impetus, 2009.

COELHO, Marina Moreira Alves. O controle externo das licitações e dos contratos dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, ano XXVII, Minas Gerais, v.72, n.3, p.49-77, jul./set. 2009. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/492.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. **As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DÍAZ, Elias. **Estado de derecho y sociedad democrática**. Madrid: Taurus Humanidades, 1986.

DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.120, n.2, p.12, maio/ago. 1996.

FACHIN, Zulmar. **Curso de direito constitucional**. 6.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. **Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERREIRA JUNIOR, Manoel Gonçalves. Governabilidade e Revisão Constitucional: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira especialmente em vista da Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.193, p.1-11, jul./set. 1993.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Paulo. Considerações em torno dos Poderes do Estado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.70, p.54, abr./jun. 1981.

FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da administração pública: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FREIEBE, Reis. **Curso de ciência política e teoria geral do Estado: teoria constitucional e relações internacionais**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. **Improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002.

GARCIA, Leice Maria. Controle social dos gastos públicos: fundamentação, limites e possibilidades. In: BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil**: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adnauer - Stiftung. 2003.

GASPARETTO, Patrick Roberto. Limites, possibilidades e alcance do poder regulamentar em face do princípio da legalidade e a realização dos direitos fundamentais. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte: Fórum, ano 14, n.74, p.221-244, jul./ago. 2012.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 16.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. 3.ed. FDA: Buenos Aires, 1998.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. A separação de poderes em países presidencialistas. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n.17, p.75-106, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n17/a07n17.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2014.

GROPPALI, Alexandre. **Doutrina do Estado**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1962.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da administração pública**. 2.ed. rev. e amp. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

INTOSAI. **Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización** (1977). Disponível em: <http://es.issai.org/media/14482/issai_1s.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2014.

JELLINEK, Georg. **La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano**. Madrid: Vic. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/30/tc.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter K. (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 6.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

LINS, Cristiana de Meira. **Divergência entre o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e o resultado do julgamento das contas anuais de prefeito em Pernambuco**. 2012. 132f. Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro, 2012.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. 26.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, Brasília: ENAP, n.8, p.61, 1997.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 7.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

MENEZES, Anderson de. **Teoria geral do Estado**. 8.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 14.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MORONI, José Antônio. **Participamos, e daí?** Disponível em: <http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13_Biblioteca/Textos%20e%20artigos/participacao_Moroni.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2013.

O'DONNELL, Guilherme. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.44, p.27-54. 1998. Disponível em: <[HTTP://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf)>. Acesso em: 06 abr. 2014.

OLIVEIRA, A. G.; CARVALHO, H. A.; CORRÊA, D. P. Governança pública e governabilidade: *accountability* e *disclosure* possibilitadas pela contabilidade aplicada ao setor público como instrumento de sustentabilidade do Estado. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, v.7, n.1, p.91-104, 2013. Disponível em: <<http://www.repec.org.br/index.php/repec/article/view/256>>. Acesso em: 08 nov. 2013.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná (1989)**. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtoAno.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=10&orgaoUnidade=1100&retiraLista=true&site=1>>. Acesso em: 7 set. 2014.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Instruções normativas**. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/lista/instrucoes-normativas/1409>. Acesso em: 12 abr. 2014.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Lei Complementar n.º 113, de 15 de dezembro de 2005**. Curitiba. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Resolução 01 de 24 de janeiro de 2006. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2013/8/pdf/00248460.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

PINHO, José A. G. de; SACRAMENTO, Ana R. S. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n.6, p.1343-1368, nov./dez. 2009.

PRETO, Alessandra Falcão. **O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa**. 2006. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. Resolução 544 de 21 de junho de 2000. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes/atos_normativos_tcers/regimento_interno/RI-TCE-1011-sem-sumario.pdf>. Acesso em: 21 set. 2014.

ROCHA, Arlindo Carvalho. A realização da *accountability* em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.47, n.4, p.901-926, jul./ago. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-761220130004_00005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 02 nov. 2013.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Resolução 06 de 03 de dezembro de 2001. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/REGIMENTO_INTERNO_CONSOLIDADO.pdf>. Acesso em: 21 set. 2014.

SANTOS JUNIOR, Orlando A; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In. SANTOS JUNIOR, A. O.; RIBEIRO, Q. C. L.; AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004.

SANTOS, Algacir Soares. **Princípio da eficiência da administração pública**. São Paulo: LTr, 2003.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativas no Brasil pós-constituente. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n.3, p.335-376, 1997.

SANTOS, Marcelo Fausto Figueiredo. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Atlas, 1993.

SARTORI, Rejane. **Governança em agentes de fomento dos sistemas regionais de CT&I**. Florianópolis, 2011. 227p. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, 2011.

SILVA, Cláudio Eduardo Regis de Figueiredo e. **Administração gerencial & a reforma administrativa no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34.ed., rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Mariana Borges Martins da. Somos ingovernáveis? Reflexões sobre o Presidencialismo Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v.103, p.931-963, jan./dez, 2008.

SOARES, Mario Lucio Quintão. **Teoria do Estado: novos paradigmas em frente da globalização**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 3.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2004.